

# Historische Studien

unter Mitwirkung der Herren Universitäts-Professoren: W. Andreas, G. Beckmann †, G. v. Below †, A. Brackmann, A. Cartellieri, F. Delitzsch †, W. Goetz, F. Hartung, R. Holtzmann, P. Joachimsen, H. Lietzmann, E. Marcks, F. Meinecke, G. Mentz, W. Mommsen, H. Oncken, F. Philippi, F. Schneider, A. Wahl, A. Weber, G. Wolff, J. Ziekursch u. a. herausgegeben von  
Dr. Emil Ebering.

===== Heft 212 =====

---

---

## Die Entstehung des Ober-Rechnungskammer-Gesetzes vom 27. März 1872 und das preußische Budgetrecht

Von

Dr. Hermann Schmökel

=====

BERLIN  
Verlag Dr. Emil Ebering  
1932

Nachdruck mit Genehmigung vom  
Matthiesen Verlag, Lübeck

KRAUS REPRINT LTD.  
Vaduz  
1965

Historische Studien  
und Abhandlung des Herrn Dr. Hermann Schönbach  
aus dem Jahre 1873  
Verlag von Ernst Giesing  
Berlin

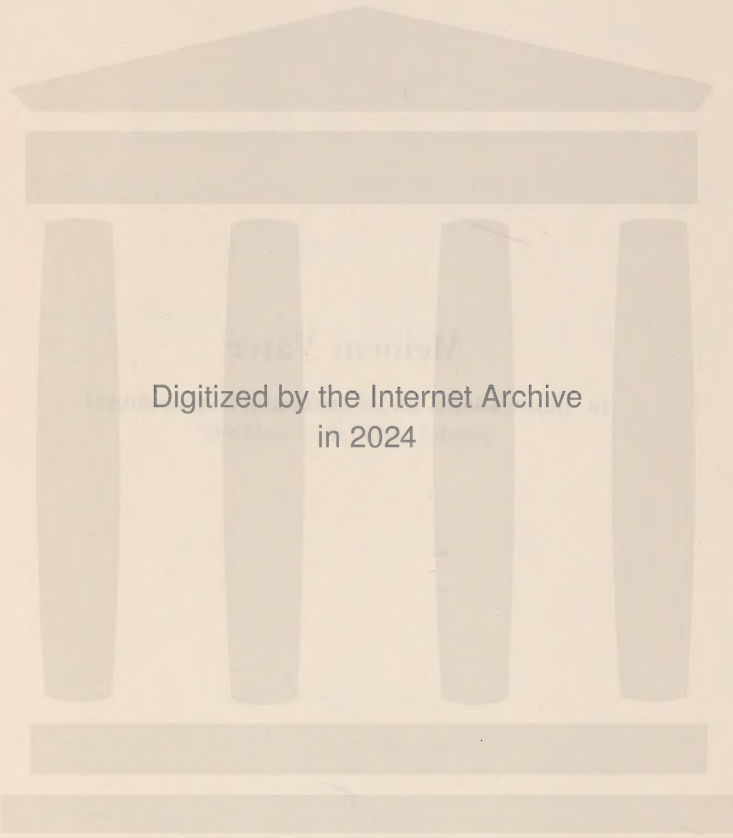
Die Entstehung des  
Ober-Rechnungskammer-Gesetzes  
vom 27. März 1873  
und des preussischen Budgetrechts

Reprinted from a copy in the collections of  
The New York Public Library

Dr. Hermann Schönbach  
Verlag von Ernst Giesing  
Berlin  
Verlag von Ernst Giesing  
Berlin  
Verlag von Ernst Giesing  
Berlin

## Meinem Vater

in tiefer Liebe und Dankbarkeit gewidmet!



Digitized by the Internet Archive  
in 2024

## Vorwort.

Von dieser Arbeit liegt nur ein Teil unter dem Titel „Die Entstehung des Ober-Rechnungskammergesetzes vom 27. März 1872“ als Dissertation vor. Durch die Bereitwilligkeit des Verlegers, die vollständige Abhandlung in seine „Historischen Studien“ aufzunehmen, kann die Entstehungsgeschichte des Gesetzes hier abgeschlossen veröffentlicht werden. — Eine knappe, begleitende Schilderung der innerpolitischen Kräfteverteilung war schon aus dem Grunde unerläßlich, weil Recht immer zugleich Ausdruck von Machtverhältnissen ist — deren gegenseitige Beziehungen es eben festlegt — und die politische Machtlage auch damals die Gestaltung des preußischen Budgetrechts, zugleich damit den Wert der etatsrechtlichen Bestimmungen des O.R.K.Gesetzes von 1872, wesentlich beeinflußt hat.

Es sei mir gestattet, auch an dieser Stelle meinem hochverehrten Lehrer Prof. Fritz Hartung meinen wärmsten Dank auszusprechen für die fördernde Unterstützung, die er mir stets gewährte, besonders für seinen anteilnehmenden Rat, mit dem er mir bei dieser Arbeit zur Seite gestanden hat.

Abtlöbnitz, im Februar 1932.

H. Schmökel.



## Inhalt.

Seite

### Einleitung.

- |   |    |
|---|----|
| 1. Die Stellung der O.R.K. im absoluten Staat   | 7  |
| 2. Ihre neue Stellung im konstitutionellen Staat als Hilfsorgan für die parlamentarische Entlastungserteilung | 11 |

### I. Die Unbeweglichkeit des Problems ihrer „Bemerkungen“ bis zum Beginn der Konfliktzeit.

- |  |    |
|--|----|
| 1. Der formale Gang der Verhandlungen  | 19 |
| 2. Die inneren Gründe für das Ausbleiben einer Einigung                                      | 35 |
| 3. Die erste sachliche Beratung im Jahre 1862 und das neue Problem der Etatsüberschreitungen | 43 |
| 4. Die Wehrvorlage und ihr Zusammenhang mit dem O.R.K.Gesetz                                 | 52 |

### II. Die Konfliktzeit und ihre Wirkungen.

- |   |    |
|---|----|
| 1. Ergebnislose Verhandlungen bis 1866; die justificierenden Kabinettsorders                                | 61 |
| 2. Die grundsätzlich entscheidende Wendung  | 76 |
| 3. Die Fixierung des Begriffs Etatsüberschreitungen als Voraussetzung für eine endgültige Lösung            | 84 |
| 4. Die Festsetzung des Inhalts der „Bemerkungen“ und die Verabschiedung des O.R.K.Gesetzes am 27. März 1872 | 89 |

### Schluß.

- |   |     |
|---|-----|
| Labands Theorie der formellen und materiellen Gesetze: ihre Entwertung des O.R.K.Gesetzes; ihre Zeitbedingtheit | 100 |
| Literatur   | 106 |

## Einleitung.

### 1. Die Stellung der O.R.K. im absoluten Staat.

Vor Einführung der Verfassungs-Urkunde bildete die Oberrechnungskammer in Preußen ein höchstes, von dem Ministerium unabhängiges, selbständiges Kontrollorgan für die innere Verwaltung, das nur dem König untergeordnet war. Ihre Aufgabe als „Revisionsbehörde für alle Rechnungen und Etats über alle und jede landesherrlichen Fonds ohne Ausnahme“<sup>1</sup> war:

- a) durch die Revision der Rechnungen sich zu überzeugen, daß die allgemeinen Grundsätze des von uns genehmigten Staats-Verwaltungs-Systems festgehalten, im Geiste desselben wirklich administriert, die einzelnen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats gewissenhaft geführt, Einnahmen und Ausgaben gehörig nachgewiesen, und die den Verwaltungen bewilligten Summen bestimmungsmäßig verwendet werden, und
- b) nach den aus den Rechnungen sich ergebenden Resultaten der Verwaltung zu beurteilen, ob und wo zur Beförderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder doch rätlich sind.<sup>2</sup>

Neben der Prüfung der rechnerischen und kalkulatorischen Richtigkeit der Rechnungen und Ordnungsmäßigkeit der Belege war die Kontrolle der O.R.K. also ganz umfassend auf die Gesetzlichkeit wie auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltung gerichtet.

Die Normen, deren Innehaltung den Gegenstand ihrer Prüfung bildeten, fand sie vornehmlich in dem Staatshaushalts-Etat, dessen Feststellung unter der absoluten Monarchie ausschließlich dem

---

1. Verordn. vom 27. Okt. 1810 (Hertel, 115)

2. Vgl. Instr. vom 18. Dez. 1824, § 1 (Hertel, 127).

König zukam. Das Budget galt als rechtsverbindliche Vorschrift, nach dem in allen Zweigen der Verwaltung zu verfahren war,<sup>3</sup> die Etatstitel der Ausgaben waren „gesetzliche Normen“,<sup>4</sup> welche nicht überschritten werden durften. Sämtliche Etats aller Verwaltungen und Behörden unterlagen bei der Rechnungslegung der Revision der O.R.K., die, falls sich bei der Prüfung der Rechnungen Anstände ergaben, durch Monita an die betreffenden Behörden für deren Erledigung zu sorgen hatte. Erfolgte diese in einer sie befriedigenden Weise, so erteilte sie die Decharge, die im Namen und Auftrage des Königs erfolgte und die Entlastung der Verwaltungsbehörde dem König gegenüber bedeutete. Erfolgte sie nicht und konnte die Differenz nach Ansicht der O.R.K. auch nicht durch erläuternde Darlegungen der betr. obersten Ressortchefs genügend vertreten werden, so verweigerte sie die Decharge und wandte sich unter Begründung ihrer gegenteiligen Ansicht unmittelbar an den König, der die endgültige Entscheidung traf.

Die überwachende Tätigkeit der O.R.K. ging jedoch über die Verpflichtung, für die Innehaltung der im Etat enthaltenen gesetzlichen Vorschriften zu sorgen, noch weit hinaus. Sie erstreckte sich auf die Revision sämtlicher Geld- und Naturalienrechnungen, bei deren Ergebnissen ein vermögensrechtliches Interesse des Staates zu vertreten war, sowie der Rechnungen solcher Institute, welche mit Gewährleistung des Staates verwaltet wurden und z. T. keine förmliche Rechnung legten;<sup>5</sup> sie erstreckte sich weiter auf die Kontrolle von Kontrakten, die von den Behörden für Rechnung des Staates mit Privaten abgeschlossen waren, kurz — sie gipfelte in einer Prüfung der gesamten Oekonomie der Verwaltung. Infolgedessen dienten ihr als Richtschnur, über die im Etat enthaltenen und sonstigen gesetzlichen Vorschriften hinaus, überhaupt alle den Behörden gegebenen, auch reglementarischen Vorschriften

---

3. Vgl. den ersten, unter dem 7. Juni 1821 in d. Ges. Samml. veröffentlichten Staatshaushalts-Etat Preußens (K.O. v. 7. Juni 1821, Ges. Samml. 48).

4. § 26 Abs. 2 der Instr. v. 18. Dez. 1824 (l. c.).

5. Vgl. Anlagen A u. B zu d. Ber. der XI. Komm. über d. Entwurf des O.R.K.G. (Verh. d. II. K. 1862, Bd. II [Anl.] Nr. 77, S. 508) die namhaft machen:

1 Institut, welches aus Staatsmitteln unterhalten wird,

20 Institute, die veränderliche Zuschüsse aus der Staatskasse nach Maßgabe des Bedürfnisses erhalten,

8 Institute, welchen feste Zuschüsse aus der Staatskasse gewährt werden.



und bekannt gemachten Verwaltungsgrundsätze. „Mit dem Geiste der Verwaltungs- und Regierungsgrundsätze vertraut, muß die Ober-Rechnungskammer beurteilen, ob das Staatseinkommen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen so ergiebig als möglich gemacht worden, oder ob und inwieweit ein höherer Ertrag ohne Druck hätte erreicht werden können. Sie muß ferner prüfen, ob bei Verwendung der Ausgabefonds zweckmäßig und mit möglichster Sparsamkeit zu Werke gegangen, oder ob und wodurch eine Verminderung derselben zu bewirken gewesen sein würde.“<sup>6</sup> Stellte sie Abweichungen fest, die sich zwar formal innerhalb der Schranken des Etats bewegten, realiter jedoch trotz ihrer gesetzmäßigen Hülle königliche Vorschriften verletzten oder preußischen Verwaltungsgrundsätzen zuwiderliefen, so hatte sie keine Monita gegen die betreffenden Behörden aufzustellen, sondern unmittelbar an den König Bericht zu erstatten.<sup>7</sup>

In allen diesen Beziehungen handelte die O.R.K. im Namen des Königs, dessen ausschließliches Organ sie war — auf den sich im absoluten Staat überhaupt alle Pflichten in letzter Instanz beziehen. Der Grundgedanke ihrer Revisionstätigkeit war also die Absicht, dem Fürsten die Ueberzeugung zu verschaffen, daß in allen Zweigen der Verwaltung in seinem Sinne und nach den von ihm vorgezeichneten Regeln gewirtschaftet wurde. Ihre völlige Unabhängigkeit von den obersten Verwaltungsbehörden gewährte die Garantie dafür, daß auch in höchster Instanz keine Abweichungen von den Anordnungen des Souveräns vorkommen konnten, ohne daß er davon Kenntnis erhielt und die Möglichkeit hatte, die Minister bei Verfehlungen zur Verantwortung zu ziehen.

Andrerseits bedeutete der Wille des Königs für die O.R.K. absolute Norm. Daher genügte auch bei einer evtl. festgestellten verminderten Einnahme, einer Etatsüberschreitung oder einer durch die allgemeinen Gesetze und Verordnungen nicht vorgesehenen extraordinären Ausgabe jeglicher Art, bei Verkäufen von Staatsgütern, Feststellung von Kassendefekten usw. das königliche Einverständnis, um sie der O.R.K. gegenüber zu justificieren.

---

6. I. c. § 3.

7. Vgl. hierzu auch Kab.Ordre vom 29. Mai 1826 betr. Aufhebung der Generalkontrolle der Finanzen (abgedr. bei G. Herrfurth, Das preußische Etatswesen, Berlin 1905, 4. Aufl., S. 255 f.).

Gleichgültig blieb es, ob der betr. Verwaltungschef sich dieses Einverständnis vorher gesichert hatte und es der O.R.K. bei Rechnungslegung vorwies, oder ob der König erst auf deren Bericht hin von der Ordnungswidrigkeit Kenntnis erhielt und sie nachträglich für rechtens erklärte — in jedem Falle war nach der königlichen Genehmigung die Angelegenheit *n i c h t* mehr ein Gegenstand des Interesses für die O.R.K. — Es liegt dies im Wesen des absoluten Staates, und auch die Tatsache, daß bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung von Gesetzesstellen zwischen den Ministerien und der O.R.K. sich der König die endgültige Interpretation vorbehalten hatte,<sup>8</sup> war im Grunde selbstverständlich.

Auf diese Weise wurden, um die Sicherheit einer gesetzmäßigen und sparsamen Finanzverwaltung zu erzielen, von einer zentralen, außerhalb der Staatsverwaltung stehenden, selbständigen Behörde alle Beamten, die ein finanzwirtschaftliches Interesse des Staates zu vertreten hatten, zur Rechenschaft gezogen. Jeder einzelne mußte befürchten, daß seine Amtsführung zwar die Billigung seiner vorgesetzten Behörde erfahren, nicht aber auch die Anerkennung der O.R.K. finden würde. Er war also gezwungen, über das formale Erfüllen einer Funktion hinaus sich um die Erkenntnis des inneren Gehalts, der Geltungsgründe einer jeden Verwaltungsvorschrift zu bemühen, um auch seinerseits „mit dem Geiste der Verwaltungs- und Regierungsgrundsätze vertraut“ zu werden. Und da jede Erinnerung der O.R.K. gegen die Tätigkeit einer Behörde grundsätzlich für diese die Verpflichtung begründete, ihr zu entsprechen, da weiter jede vorgesetzte Dienststelle für die Erledigung der gezogenen Monita durch ihre Untergebenen ihrerseits verantwortlich war, so zog sich dieses System von Verantwortlichkeit durch die gesamte Gliederung der Verwaltung, um schließlich in der Person der Minister seinen Gipfelpunkt zu finden.

Es war dieses jedoch, auch bei den Ministern, immer nur eine individuelle, beamtenrechtliche Verantwortlichkeit der einzelnen Beamten, sowohl rechnerisch bei den kassenführenden, wie hinsichtlich der Verwaltungsführung bei den leitenden Beamten der Behörde. Sie hat mit dem Begriff der konstitutionellen Verantwortung nichts zu tun. —

---

8. § 52 Abs. 2 der Instr. v. 18. Dez. 1824 (I. c.).

Außer den speziellen Berichten und Bemerkungen, die nur gegebenenfalls von der O.R.K. zu erstatten waren, hatte sie außerdem die Verpflichtung, dem König am Schlusse eines jeden Jahres neben einer Uebersicht von dem Zustande der Rechnungen einen Geschäftsbericht einzureichen, welcher auch diejenigen Mängel in der Verwaltung enthalten mußte, die bei der Rechnungsprüfung zu Tage getreten waren.

Die gesamte kontrollierende Tätigkeit der O.R.K. bestand im absoluten Staat also aus der Prüfung einerseits der Gesetzlichkeit, andererseits der Zweckmäßigkeit der ganzen Finanzverwaltung des Staates, und in beiden Beziehungen war es allein der König, der bei Meinungsverschiedenheiten endgültig und maßgeblich erklärte, ob das Ziel erreicht war oder nicht. —

## **2. Ihre neue Stellung im konstitutionellen Staat als Hilfsorgan für die parlamentarische Entlastungserteilung.**

Als Preußen sich durch Einführung der Verfassung von einer absoluten in eine konstitutionelle Monarchie umwandelte, deren charakteristisches Merkmal darin bestand, daß der König bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt nicht mehr frei, sondern an die Mitwirkung der Landesvertretung gebunden war,<sup>1</sup> wurde gleichzeitig die Stellung der O.R.K. grundlegend verändert.

Kein neues Gesetz konnte mehr ohne Zustimmung der beiden Kammern erlassen werden. Infolgedessen war auch die Feststellung des Budgets nicht mehr ein ausschließliches Vorrecht der Krone, sondern es „wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt“,<sup>2</sup> also unter mitentscheidender Teilnahme des Landtags. Diesem Budgetbewilligungsrecht des Landtags entspricht auf der anderen Seite das Recht der nachträglichen Kontrolle, indem ihm nach Ablauf der Finanzperiode Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben des Staates gelegt werden muß. Das Staatsorgan, welches diesem Anspruch des Landtags Genüge zu leisten hat, ist das Ministerium.<sup>3</sup> An dieses, und zwar nur an dieses, hat der Landtag sich zu halten, von ihm fordert er in seiner Eigenschaft

---

1. § 62 PrVU v. 31. Jan. 1852.

2. § 99 I. c.

3. §§ 44 u. 63 I. c.



als kontrollierendes Organ der gesetzgebenden Gewalt Rechenschaft, er macht es dafür „verantwortlich“, daß die Staatsverwaltung gemäß den Vorschriften der Verfassung und der andern Staatsgesetze geführt worden ist. Abweichungen hiervon, insbesondere von dem vom Landtag bewilligten Staatshaushaltsetat, begründen für die Regierung ganz allgemein die Pflicht ihrer Vertretung im Sinne der Rechtfertigung, sie bilden den Maßstab für die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit in finanzieller Hinsicht.

Es ist dies ein neuer, dem konstitutionellen Staat eigentümlicher Begriff der Verantwortlichkeit, der keine beamtenrechtliche, disziplinare — wie im absoluten Staat — sondern eine staatsrechtliche Verantwortung zum Gegenstand hat. Wenn sie auch ohne das in Art. 61 Abs. 2 PrVU in Aussicht gestellte Gesetz, weil nicht exekutierbar,<sup>4</sup> keinen greifbaren Rechtsbegriff darstellte, sondern nur den grundsätzlichen Ausdruck eines politischen Prinzips, so war sie trotz ihrer rudimentaären Form doch die wichtigste Bürgschaft für die Erhaltung des verfassungsmäßigen Rechtszustandes in dem neuen konstitutionellen Staat.

Hat der Landtag sich von der Gesetzlichkeit der Finanzgebarung überzeugt, so befreit er die Regierung von der Bürde ihrer Verantwortung, indem er ihr „Entlastung“ (Decharge) erteilt. Diese besteht also aus der verfassungsmäßig notwendigen, mit rechtlichen Wirkungen verknüpften Anerkennung der gesetzgebenden Faktoren, daß die Minister hinsichtlich der staatlichen Finanzverwaltung die pflichtgemäße Erfüllung ihrer Amtspflicht nachgewiesen haben.<sup>5</sup>

Neue Aufgabe der O.R.K. sollte es nun sein, bei dieser parlamentarischen Finanzkontrolle mitzuwirken und dadurch die Entlastung vorzubereiten, die der Landtag der Regierung zu erteilen hatte. Denn bei dem Umfange des Staatsrechnungswesens war dieser außer Stande, selbst eine wirkliche Kontrolle darüber auszuüben, ob in allen Zweigen der Finanzverwaltung tatsächlich im Rahmen und nach Maßgabe des Etats gewirtschaftet worden war.

---

4. Vgl. Bellardi, S. 34; Laband, Budgetr., S. 73.

5. Die Beurteilung der materiellen Bedeutung der Decharge, bezw. der Folgen ihrer Nichterteilung, ist eng verknüpft mit der Frage, ob die Feststellung des Budgets ein Verwaltungsakt oder ein verfassungsmäßig erforderliches Gesetz ist. Sie wird am Schluß dieser Arbeit behandelt werden.



Er bedurfte dazu einer Behörde, die befähigt war, diese Nachprüfung im einzelnen vorzunehmen und die Verpflichtung hatte, ihm die Resultate ihrer Prüfung mitzuteilen, soweit sie in seine Zuständigkeit fielen.

Die verfassungsmäßigen Verpflichtungen der O.R.K. in dieser Hinsicht enthielt Art. 104 PrVU:

„Zu Etatsüberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich.

Die Rechnungen über den Staatshaushalt werden von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer den Kammern vorgelegt.

Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer bestimmen.“

Damit war zunächst die Stellung der Krone zum Staatshaushaltsetat grundlegend geändert. Denn ebenso wie fortan ein verfassungsmäßig zustandegekommenes Budget die Uebereinstimmung von Krone und Landtag zur Voraussetzung hatte, bedurfte jetzt jede Abweichung von seinen Normen der ausdrücklichen Genehmigung beider gesetzgebenden Faktoren. Königliche Kab.Orders allein besaßen also nicht mehr wie bisher die Kraft, Etatsüberschreitungen zu justifizieren.

Ebenfalls grundlegend verändert war die Stellung der O.R.K. — auch ohne das in Aussicht gestellte Gesetz. Denn das entscheidende Merkmal für die Erweiterung ihrer Tätigkeit im konstitutionellen Staat war hier bereits ausgesprochen: während sie im absoluten Preußen ein dem König direkt untergeordnetes, nach allen andern Seiten selbständiges Kontrollorgan im Dienste der Regierungsgewalt, eine außerhalb der sonstigen Staatsverwaltung stehende Einzelbehörde gewesen war, sollte sie im konstitutionellen Preußen dem neuen Verfassungsleben des Staates eingegliedert werden, indem sie das Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit nicht mehr allein dem König, sondern auch dem Landtag zuzuleiten hatte, soweit dessen verfassungsmäßiges Interesse davon berührt wurde.

Ihre Wirksamkeit war also fortan nicht mehr allein für die Zwecke der Staatsregierung beschränkt, sondern grundsätzlich auch auf das Bedürfnis der Landesvertretung ausgedehnt.

Wieweit dieses Bedürfnis des Landtags reichte, stand im ganzen genommen fest. Denn als Korrelat seiner gesetzgeberischen Mitwirkung bei der Budgetfeststellung hatte er, um sich über die Entlastungserklärung schlüssig zu werden, nachträglich zu prüfen, ob die seinem Bewilligungsrecht entsprechende Ausführungspflicht der Regierung auch tatsächlich von ihr erfüllt war. Das Ziel seiner Prüfung war also die Feststellung, ob und in welchem Maße eine konstitutionelle Verantwortung der Regierung in finanzieller Hinsicht ihm gegenüber bestand.

Ebenfalls war klar und wurde von keiner Seite bestritten, daß die O.R.K. zu dieser Feststellung dem Landtag aufklärende Dienste zu leisten habe. Das hatte seinen Niederschlag gefunden in dem zweiten Absatz des Art. 104 PrVU, welcher bestimmt, daß „die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt . . . mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt“ werden sollte.

Es ist notwendig, hierbei auf die Entstehungsgeschichte der Formulierung „mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer“ näher einzugehen.

Der entsprechende Passus im Regierungsentwurf der Verf.Urk. vom 20. Mai 1848 lautete (§ 75):

„Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres wird von der Oberrechnungskammer den Kammern vorgelegt.“<sup>6</sup>

In den Entwurf der Verf.Kom. der Nationalversammlung vom 26. Juli 1848 hieß der Satz in etwas [erweiterter] Form (§ 101):

„Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres wird von der Oberrechnungskammer [zur Entlastung der Staatsregierung] den Kammern vorgelegt,“<sup>7</sup>

und die Motive der Kommission zu dem ganzen Titel VIII (von der Finanzverwaltung, §§ 96—101) lauteten:

„Die Verfassungskommission hat zu wesentlichen Abänderungen oder Zusätzen der Regierungsvorlagen in diesem Titel keinen Anlaß gehabt, da die Grundsätze beachtet waren, auf

---

6. Rauer, 7.

7. Rauer, 118.

welchen die konstitutionelle Ordnung der Finanzverwaltung beruhen muß. Die alljährliche öffentliche Feststellung des Budgets durch ein Gesetz, als einzige Richtschnur der Finanzverwaltung, die Bewilligung der Steuern und Abgaben durch Gesetze, die Abschaffung aller Steuerbevorzugungen und die öffentliche Rechnungsablage über den Staatshaushalt sind durch die Artikel 96—101 sichergestellt. Es ist anerkannt worden, daß die Vorprüfung der Rechnungen und die Feststellung ihres Resultats durch eine vom Staatsministerium unabhängige Behörde, die Oberrechnungskammer, erfolgen müsse, welche so den Kammern die allgemeine Rechnung vorzulegen hat, damit die Entlastung der Regierung erfolgen kann. Es versteht sich von selbst, daß auch die speziellen Unterlagen der allgemeinen Rechnung den Kammern auf Erfordern zugänglich sind, insofern deren Einsicht bei Prüfung der allgemeinen Rechnung notwendig erscheint. Die Oberrechnungskammer bedarf unter den jetzigen Verhältnissen einer ihre Unabhängigkeit von der Regierungsgewalt mehr gewährleistenden Einrichtung, die der künftigen Gesetzgebung vorbehalten werden muß.“<sup>8</sup>

Hieraus ist einmal ersichtlich, daß sowohl Regierung wie Verf.Kom. damals eine unmittelbare Verhandlung zwischen Landtag und O.R.K. im Auge hatten. Doch das ist im wesentlichen eine formale Angelegenheit.

Bedeutsam aber ist, daß neben den aus der Vorprüfung der Rechnungen sich ergebenden Feststellungen und Resultaten auch die speziellen Unterlagen der allgemeinen Rechnung, also die Einzelrechnungen und die evtl. gezogenen Erinnerungen etc., als selbstverständliche Grundlage für die Entlastungs-erklärung des Landtags betrachtet wurden, sofern ihre Kenntnisnahme notwendig erschien. —

Die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 ergänzte diese Fassung nur (§ 103), indem sie hinter die Worte „jedes

---

8. Rauer, 135.

Jahres“ die Bestimmung „einschließlich einer Uebersicht über die Staatsschulden“ anfügte.<sup>9</sup>

Wenn hernach bei der Revision dieser Verf.Urk. vom Zentralausschuß der I. Kammer beantragt wurde, statt der Worte „von der Oberrechnungskammer“ zu setzen „mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer“, so geschah dieses aus formalen Gründen. Er glaubte, daß es dem konstitutionellen Wesen nicht entspreche, wenn die O.R.K. selbst die allgemeine Rechnung den Kammern vorlege und wollte durch die vorgeschlagene Fassung hervorheben, daß alle für den Landtag bestimmten Aeüßerungen der O.R.K. diesem nicht unmittelbar, sondern durch das Ministerium zugeleitet werden sollten.<sup>10</sup>

Es war also eine Aenderung in der Form des Verkehrs zwischen O.R.K. und der Landesvertretung, die nicht den Inhalt der Bestimmung berührte; und als das Plenum der I. Kammer wie die II. Kammer diesem Antrag beitraten,<sup>11</sup> wollte der Landtag keinesfalls damit auf die Kenntnissnahme der m a t e r i e l l e n Prüfungsergebnisse der O.R.K. verzichten. Denn nur solche konnten ihm als Maßstab dienen, um über die Verantwortlichkeit der Regierung zu befinden. Diese erkannte das später auch ausdrücklich an. In ihrem 1862 vorgelegten Entwurf des O.R.K.-Gesetzes sagte sie in den Motiven zu den §§ 18 und 19, daß die „Bemerkungen der Oberrechnungskammer“ zunächst die rein zahlenmäßige Uebereinstimmung der allgemeinen Rechnung mit den Einzelrechnungen nachweisen müssen, „hauptsächlich aber sollen sie ergeben, inwiefern eine Verantwortung der Staatsregierung aus der geführten Verwaltung entstanden sei“, mithin den Häusern des Landtags „die Grundlage für ihre Beschlußfassung“ über die Entlastung der Regierung liefern.<sup>12</sup>

Zusammenfassend können wir also sagen, daß der Art. 104 PrVU vom 31. Januar 1850 der O.R.K. eine eigentümliche Doppel-

---

9. Rauer, 153.

10. Verh. der I. Kam. 1849—50, III. Bd., S. 1176.

11. Verh. d. I. Kam. etc., S. 1241, Sitz.Prot. S. 532, 490.

Verh. d. II. Kam. etc., 3. Bd., S. 1703, 1738, Sitz.Prot. S. 867.

12. Vgl. § 19 des Reg.Entwurfs (Hertel, Erg.H. 54) und Motive (Hertel, Erg.H. 68 f.).



stellung zuzuweisen beabsichtigte. Einerseits sollte sie ihre bisherige Tätigkeit als eine nur der Krone dienende, höchste Kontrollbehörde weiter ausüben; andererseits mußte sie als vorbereitendes Organ für die Erteilung der parlamentarischen Entlastungserklärung in ihren Beziehungen zur Volksvertretung grundsätzlich auch dem König gegenüber unabhängig sein.<sup>13</sup> Indem sie die Entscheidung über die Decharge des Landtags mittelbar herbeiführte, sollte sie in dem Verfassungsgefüge des Staates diejenige bedeutsame Stelle bilden, an welcher der Grad der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit am Maßstabe des Budgetgesetzes recht eigentlich festgestellt wurde.

Dabei war ihr verfassungsmäßiges Verhältnis zur Volksvertretung ein höchst eigentümliches und interessantes; obwohl sie in keinen unmittelbaren Beziehungen zum Landtag stand, sollte sie doch ihrer Funktion nach ein Hilfsorgan desselben darstellen, dessen er zur Ausübung seiner verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten bedurfte. —

Somit schien der Umfang des Wirkungsfeldes der O.R.K., was ihre Tätigkeit für die Landesvertretung betraf, auch ohne das in Aussicht gestellte Gesetz über ihre Einrichtung und Befugnisse bereits in den Bestimmungen des Art. 104 PrVU grundsätzlich festgelegt.

Die preußische Verfassungsgeschichte der nächsten zwei Jahrzehnte zeigt, daß damit für die Praxis noch gar nichts gewonnen war. Zwar stand es fest, daß die Prüfungsergebnisse der O.R.K. die „Grundlage“ für die Beschlußfassung über die Entlastung der Regierung bilden sollten. Doch kam jetzt alles auf die Beantwortung der Frage an, was denn im einzelnen als eine solche „Grundlage“ für den Landtag anzusehen sei? Wie groß oder wie gering der tatsächliche Inhalt — quantitativ und qualitativ — der „Bemerkungen“ ausfallen müsse, um dem Bedürfnis der Volksvertretung zu genügen und ihr zu einer bewußten Ueberzeugung bei ihrer Entschließung über die Dechargeerteilung zu verhelfen!

Die Tatsache, daß eine Einigung hierüber erst 1872 zustande kam, zeigt deutlich, wie starke Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Landtag in dieser Frage bestanden; und je weniger

---

13. Vgl. Motive der Verf.Kom. (S. 15 ds. B.).

man bisher bei allen Verfassungsberatungen das Bedürfnis empfunden hatte, über den Art. 104 zu debattieren, um so häufiger sollte dieser in der Folgezeit immer wieder in den Verhandlungen der beiden Kammern als Gegenstand langwieriger Beratungen und lebhafter Auseinandersetzungen auftauchen. —

## I.

### Die Unbeweglichkeit des Problems ihrer „Bemerkungen“ bis zum Beginn der Konfliktzeit.

#### 1. Der formale Gang der Verhandlungen.

Als das Abgeordnetenhaus im Jahre 1853 zum ersten Mal durch die Budgetkommission sein Finanzkontrollrecht ausübte und die Allg. Rechnungen der Jahre 1849 und 1850 seiner nachträglichen Prüfung unterzog, wurde sofort auch die Frage nach dem Inhalt der „Bemerkungen“ akut. Denn so, wie sie der Kommission vorlagen, bestanden sie lediglich in einer Bescheinigung der O.R.K., daß die Allg. Rechnung mit den Summen der von ihr revidierten und dechargierten Einzelrechnungen übereinstimme.

Die Budgetkommission erklärte,<sup>1</sup> daß ein derartiges Verfahren „keineswegs genügend und befriedigend sei“ und daß dessen dauernde Beibehaltung „weder dem Zwecke, zu welchem nach Art. 104 PrVU die Allg. Staatshaushaltsrechnung den Kammern jährlich vorgelegt werden soll, noch der verfassungsmäßigen Wirksamkeit der O.R.K. entsprechen würde“. Die Bestimmungen des Art. 104 könnten vielmehr nur dahin gedeutet werden, „daß die Prüfung der bezeichneten Rechnungen durch die O.R.K. nicht bloß kalkulatorisch, sondern auch mit Rücksicht auf die Erledigung der bei der Prüfung der Kassenrechnungen zu machen gewesenen Erinnerungen zu geschehen habe“. In der jetzt vorliegenden Form seien die „Bemerkungen“ für die Landesvertretung fast wertlos, da sie keinerlei Material enthielten, in das Innere der Rechnungs-

---

1. Vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 5. Mai 1853 (Drucks. d. Abg.H. 1852/53, Bd. 8, Nr. 357).

prüfung einzudringen und etwaige Mängel zu entdecken. — Den zweckmäßigsten Weg, hierin Abhilfe zu schaffen, biete die Einbringung des in Art. 104 PrVU verheißenen Gesetzes.

Der Regierungsvertreter erwiderte, man sei mit einem derartigen Gesetzentwurf bereits beschäftigt, habe aber erst die Erfahrungen abwarten wollen, die sich aus der erstmaligen Prüfung einer Allg. Staatsrechnung ergeben würden, um dann mit um so größerer Sicherheit ermessen zu können, wieweit der Umfang der Pflichten und Befugnisse der O.R.K. mit Rücksicht auf ihre durch die Verfassung veränderte Stellung zu bestimmen sein werde.

Die Kommission stellte jedoch, um ihren Wünschen mehr Nachdruck zu verleihen, den Antrag:<sup>2</sup>

Die Kammer wolle die Erwartung aussprechen, daß ein Entwurf zu dem in Art. 104 der Verfassungs-Urkunde verheißenen besonderen Gesetze über die Einrichtung und die Befugnisse der O.R.K. den Kammern baldigst werde vorgelegt werden.

Im Plenum der II. Kammer wurde dieser Antrag ohne Debatte angenommen,<sup>3</sup> und auch die I. Kammer faßte einen Beschluß gleichen Inhalts.<sup>4</sup>

Im folgenden Jahre erklärte der Finanzminister von Bodelschwingh in der Budgetkommission, daß bereits einige Entwürfe ausgearbeitet und beraten seien,<sup>5</sup> „daß sich aber gerade durch das nähere Eingehen in die Sache gezeigt habe, mit welchen großen Schwierigkeiten dieselbe verbunden sei, und es deshalb rätlich erscheine, mit dem Erlaß eines solchen Gesetzes nicht zu rasch vorzugehen, sondern noch weitere Erfahrungen darüber zu sammeln.“ Damals beschloß die Kommission, auf diese Erklärung hin von einer Wiederholung ihres vorjährigen Antrages Abstand zu nehmen, desgleichen das Plenum des Abgeordnetenhauses und der I. Kammer.<sup>6</sup> Als aber auch in den folgenden Jahren seitens der Regierung das

---

2. Vgl. den eben angeführten Kommissionsbericht.

3. Vgl. Sitz. d. II. Kam. vom 11. Mai 1853 (Verh. 1852/53, Bd. 3, S. 1527).

4. Vgl. Sitz. d. I. Kam. vom 13. Mai 1853 (Verh. 1852/53, Bd. 2, S. 1138).

5. Vgl. Ber. d. Budgetkomm. des Abg.H. vom 25. April 1854 (Drucks. d. Abg.H. 1853/54, Bd. 5, Nr. 286, S. 4).

6. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 26. April 1854 (Verh. 1853/54, Bd. 2, S. 949 f.); ferner Sitz. des Herr.H. vom 28. April 1854 (Verh. 1853/54, Bd. 2, S. 706 f.).



Ausbleiben der Gesetzesvorlage mit derselben, beim Verfolgen der Einzelverhandlungen fast stereotyp anmutenden Wendung<sup>7</sup> erklärt wurde, ließ sich der Landtag für die Zukunft dadurch nicht abhalten, die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieses Gesetzes durch formelle Anträge und Beschlüsse, die von jetzt ab bis zur tatsächlichen Vorlage am 22. Januar 1862 ausnahmslos jedes Jahr erfolgten,<sup>8</sup> nachdrücklich zu betonen. Denn solange ein solches Gesetz nicht erlassen sei, „werde es für die Landesvertretung unmöglich bleiben,

---

7. „... die Schwierigkeiten eines nach allen Seiten hin den Anforderungen entsprechenden Gesetzes machen es wünschenswert, noch weitere Erfahrungen zu machen, doch behalte die Regierung die Sache stets im Auge.“ vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 21. April 1855 (Verh. d. Abg.H. 1855, Bd. 4, [Anl.] Nr. 129, S. 807 f.) oder: ..... bei den „bedeutenden Schwierigkeiten der Materie“ habe die Regierung „noch nicht genügend Erfahrung“ gesammelt. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 7. April 1856 (Verh. 1855/56, Bd. 5, [Anl.] Nr. 102, S. 379), ebenso wieder 1859: ..... die Regierung habe „die ernste Absicht, die Vorlage desselben (des O.R.K.Gesetzes) möglichst zu beschleunigen“, könne jedoch bei den großen Schwierigkeiten dieser Angelegenheit die Vorlage des Entwurfs für die nächste Sitzungsperiode nicht in Aussicht stellen. Ber. der Budgetkomm. des Herr.H. vom 11. Mai 1859 (Verh. 1859, Bd. 2, [Anl.] Nr. 35, S. 293), u. ä.

8. Vgl.: Ber. d. Budgetkomm. des Abg.H. vom 21. April 1855 (Verh. 1855, Bd. 4, [Anl.] Nr. 129, S. 807 ff.) Sitz. des Abg.H. vom 25. April 1855 (Verh. 1855, Bd. 2, S. 832 f.) Sitz. des Herr.H. vom 1. Mai 1855 (Verh. 1854/55, Bd. 1, S. 570 u. 585).

Ber. d. Budgetkomm. des Abg.H. vom 7. April 1856 (Verh. 1855/56, Bd. 5, [Anl.] Nr. 102, S. 379 f.) Sitz. des Abg.H. vom 14. April 1856 (Verh. Bd. 3, S. 1052).

Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 21. März 1857 (Drucks. des Abg.H. 1856/57, Bd. 4, Nr. 186) Sitz. des Abg.H. vom 4. April 1857 (Verh. 1856/57, Bd. 2, S. 737) Sitz. des Herr.H. vom 1. Mai 1857 (Verh. 1856/57, Bd. 1, S. 359 f.).

Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 24. März 1858 (Drucks. 1858, Bd. 3, Nr. 117) Sitz. des Abg.H. vom 13. April 1858 (Verh. 1858, Bd. 1, S. 493) Sitz. des Herr.H. vom 24. April 1858 (Verh. 1858, Bd. 1, S. 337).

Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 3. Mai 1859 (Drucks. 1859, Bd. 5, Nr. 180) Sitz. des Abg.H. vom 9. Mai 1859 (Verh. 1859, Bd. 2, S. 1043) Sitz. des Herr.H. vom 12. Mai 1859 (Verh. 1859, Bd. 1, S. 391).

Ber. d. Budgetkomm. des Abg.H. vom 26. April 1860 (Drucks. 1860, Bd. 5, Nr. 137) Sitz. des Abg.H. vom 5. Mai 1860 (Verh. 1860, Bd. 2, S. 994 f.) Sitz. des Herr.H. vom 22. Mai 1860 (Verh. 1860, Bd. 2, S. 741).

Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 17. April 1861 (Drucks. 1861, Bd. 4, Nr. 152) Sitz. des Abg.H. vom 23. April 1861 (Verh. 1861, Bd. 2, S. 845).

ihre verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten in Beziehung auf die Prüfung der ordnungsmäßigen Verwendung der Staatsgelder vollständig auszuüben“.<sup>9</sup> Die besondere Aufgabe dieses Gesetzes bestehe darin,<sup>10</sup> „das Verhältnis der O.R.K. zu den legislativen Kammern, wie es in der Verfassung bezweckt ist, näher zu regeln“. Und zwar könne diese Regelung nur in der Weise erfolgen, „daß gewissermaßen die O.R.K. ein notwendiges Bindeglied zwischen den Kammern und dem Ministerium bildet, ein Organ, auf dessen Ansprüche die Kammern sich stützen können, während sie jetzt ohne eigene Prüfung die Rechnungen anzunehmen haben“. Die Instruktion vom 18. Dezember 1824, nach der die O.R.K. sich heute noch allein richte, entspreche nicht den Bestimmungen der Verfassungs-Urkunde.<sup>11</sup> Denn damals sei die O.R.K. die einzige kontrollierende Instanz gewesen und habe sich auch als solche betrachtet. Inzwischen sei aber die ganze Stellung der O.R.K. zu den Staatsbehörden umgewandelt, insbesondere müsse ihre Stellung der Landesvertretung gegenüber geordnet und endgültig festgelegt werden, da diese jetzt die Kontrolle des Staatshaushalts in Händen habe, während die O.R.K. „nach der Verfassungs-Urkunde gewissermaßen ein Organ der Landesvertretung in Bezug auf die Kontrolle der Verwaltung geworden sei“. Namentlich stehe die augenblickliche und auf jene Instruktion gegründete Praxis der O.R.K., zur Justifikation von Etatsüberschreitungen nur die Allerh. Genehmigung des Königs, nicht aber die vorherige Genehmigung der Landesvertretung zu verlangen, im Widerspruch mit der Verfassung.<sup>12</sup>

Immer wieder betonte der Landtag, wenn diese Angelegenheit in den Budgetkommissionen bei der Beschlußfassung über die Decharge-Erteilung in jedem Jahre erneut zur Sprache kam,<sup>13</sup> daß eine eingehende und bestimmte Zwecke ins Auge fassende Prüfung

---

9. Vgl. den oben angef. Kommissionsber. des Abg.H. vom 3. Mai 1859.

10. Der Berliner Abg. Kühne in der Sitz. vom 25. April 1855 (Verh. 1855, Bd. 2, S. 832).

11. Vgl. bes. die Komm.Berichte vom 7. April 1856 u. 24. März 1858 (Anm. 8).

12. Vgl. den Komm.Ber. vom 7. April 1856, S. 379 (l. c.).

13. Vgl. die in Anm. 8 angeführten Kommissionsberichte und Plenarverhandlungen.

der Rechnungen über den Staatshaushaltsetat ohne das verheißene Gesetz bzw. ohne „materielle Bemerkungen“ der O.R.K. unmöglich sei: die Decharge-Erteilung sänke auf diese Weise zu einer leeren Förmlichkeit herab. Das Wort des Berliner Abgeordneten Köhne, augenblicklich sei sie nichts als ein „reines Gaukelspiel“,<sup>14</sup> wurde oft wiederholt und blieb unwidersprochen. In jedem Jahre stellten daher die betreffenden Budgetkommissionen ähnliche Anträge<sup>15</sup> wie 1853, die entweder „die dringende Erwartung“ aussprachen, daß die nächste Allg. Rechnung mit den in Art. 104 PrVU zugesicherten „Bemerkungen“ der O.R.K. vorgelegt werde, oder bald in mehr bald in minder drängender Form die Forderung der Vorlegung eines O.R.K.-Gesetzes enthielten, oder auch beides miteinander verbanden. Fast immer trat das Plenum den Anträgen seiner Kommissionen bei, meist ohne jede Debatte, da ein prinzipieller Widerspruch nirgends vorhanden war, höchstens über die Form wurde gelegentlichst diskutiert.

Einmal, im Jahre 1860, ging dem Abgeordnetenhaus auch ein besonderer, nicht unmittelbar den Verhandlungen der Budgetkommission entsprungener Antrag auf Vorlegung des O.R.K.-Gesetzes von den Abg. von Bockum-Dolffs und Gen. zu. Doch er kam nicht zur Beratung im Plenum, sondern wurde der Budgetkommission zur einstweiligen Beschlußfassung überwiesen.<sup>15</sup> Diese

---

14. in der Sitz. vom 25. April 1855 (Verh. des Abg.H. 1855, Bd. 2, S. 832).

15. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 16. März 1860 (Verh. 1860, Bd. 1, S. 525). Erwähnenswert ist, daß in diesem stark unterstützten (77 Unterschriften) Antrag zum ersten Mal näher auf die Materie des geforderten Gesetzes eingegangen wurde, da ihm einige „Grundzüge der beantragten Reform der O.R.K.“ beigegeben waren — über die allerdings weder in der Kommission noch im Plenum diskutiert worden ist — die eine merkwürdige Verbindung zwischen Parlament und O.R.K. beabsichtigten. Ihr Hauptinhalt (vgl. Komm.Ber. vom 26. April 1860, Drucks. 1860, Bd. 5, Nr. 137, S. 29) war folgender:

Jedes der beiden Häuser wählt zu Anfang jeder Legislaturperiode für die Dauer derselben 2 seiner Abgeordneten zu Mitgliedern der O.R.K., die von dem Präsidenten derselben unter Hinweis auf ihren Abg.Eid zur pflichtgemäßen Erfüllung ihrer, als Mitglieder der O.R.K. übernommenen Obliegenheiten verpflichtet werden. — Die Geschäftsführung der O.R.K. ist kollegialisch. — Der Präsident ist der Krone und „dem Lande“ für die ordnungsmäßige, nach Maßgabe des Staatshaushaltsetats zu erfolgende Ausführung der Allg.Rechnung verantwortlich, und ist verpflichtet, jedem der beiden Häuser „diejenigen Rechnungen, Belege oder sonstigen darauf bezüglichen

verschmolz ihn mit ihrem üblichen Antrag, der dadurch in jenem Jahre allerdings eine besondere nachdrückliche Formulierung fand.<sup>16</sup>

Nichtsdestoweniger ging auch noch das Jahr 1861 vorüber, ehe der so oft und mit seltener Einmütigkeit von beiden Häusern geforderte Gesetzentwurf dem Landtag vorgelegt wurde.

Ebensowenig konnte der Landtag seiner Rechtsauffassung, daß bereits durch die in Art. 104 PrVU enthaltene Wendung „mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer“ und ihre Entstehungsgeschichte seine Forderung von „materiellen Bemerkungen“ — auch ohne das verheißene Gesetz — verfassungsrechtlich begründet sei, Geltung verschaffen. Die Regierung versagte einer derartigen Verfassungsinterpretation ihre Anerkennung, und wußte sich hierin einig mit der O.R.K. Denn diese betrachtete ebenfalls nach wie vor die Instruktion vom 18. Dezember 1824 als einzige rechtliche Basis ihrer Verpflichtungen, in der zwar ihr Verhältnis zu den Behörden, nicht aber zu dem erst später eingerichteten Landtag geregelt sei. Kam also in den Verhandlungen die Beratung bis zu diesem Punkt, so erklärte die Regierung, unterstützt durch die Rechtsauffassung der O.R.K., daß sie der Ansicht des Landtags nicht beitreten könne, und die Frage, was unter den „Bemerkungen“ für den Landtag zu verstehen sei, sich nur durch das Gesetz entscheiden lassen werde; dieses sei aber zu diffiziler Natur, um ohne genügende Erfahrung überstürzt eingebracht werden zu können, usw. Damit war die Beratung wieder auf den Ausgangspunkt zurückgekehrt. —

---

Aktenstücke, welche zu Einsicht verlangt werden, pünktlich und vollständig zugehen“ zu lassen. — Der Präsident sowie die 4 gewählten Mitglieder sind gehalten, dem Landtag „alle von ihm verlangten Nachrichten und Auskünfte über das Rechnungswesen des Staates zu erteilen, sowie in allen Kommissions-, Abteilungs- und Plenarversammlungen des einen oder anderen Hauses auf Verlangen des Vorsitzenden zu erscheinen“.

16. Die Regierung wurde aufgefordert, einen Entwurf des O.R.K.Gesetzes „jeden Falls in der nächsten Session“ der Landesvertretung vorzulegen. Vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 26. April 1860, S. 3 und Sitz. des Abg.H. vom 5. Mai 1860 (s. Anm. 8). Der entsprechende Antrag des Herrenhauses stimmt wörtlich mit dem des Abg.Hauses überein. Vgl. Ber. d. Budgetkomm. des Herr.H. vom 19. Mai 1860 (Verh. 1860, Bd. 3, [Anl.] Nr. 42, S. 416) und Sitz. des Herr.H. vom 22. Mai 1860 (I. c.).



Ein Weg, auf dem der Landtag auch ohne das verheißene Gesetz in den Besitz „materieller Bemerkungen“ gelangen konnte, bestand in einer entsprechenden Abänderung jener Instruktion durch den König. In den Budgetkommissionen wurde dieses Verfahren der Regierung auch nahegelegt.<sup>18</sup> Man wies darauf hin, daß die von der Regierung so oft als notwendig erklärten Erfahrungen am besten dadurch erzielt werden könnten, wenn man endlich einen Anfang damit mache, die Allg. Rechnungen mit „materiellen Bemerkungen“ versehen vorzulegen. Bis zum Erlaß des Gesetzes könne der König interimistisch durch einen Nachtrag zur Instruktion vom 18. Dez. 1824 „die Punkte, worauf sich die fraglichen Bemerkungen zu erstrecken hätten“ näher bezeichnen. „Erwiesen sich die auf diesem Wege der Instruktion gegebenen Bestimmungen in der Erfahrung zweckmäßig, so wäre es dann an der Zeit, ihnen auf dem geordneten Wege Gesetzeskraft zu verleihen.“ — Die erste tatsächliche Aenderung in dem Verfahren der O.R.K. erfolgte dann auch in dieser Weise,<sup>19</sup> genügte allerdings sachlich noch keineswegs den Anforderungen der Landesvertretung. —

Solange in den Ausführungen des Landtags mehr die allgemeinen Gründe für die Notwendigkeit des Gesetzes, die verfassungsmäßige Pflicht der Regierung, es einzubringen, im Vordergrund der Polemik standen, konnte die Regierung schlechterdings nichts stichhaltiges erwidern. Denn der Landtag befand sich dabei in der günstigen Lage jemandes, der offenbar nichts als sein gutes Recht fordert. Je näher man jedoch in den Verhandlungen dem praktischen Kern der Angelegenheit rückte und auf die Grundfrage zu sprechen kam, welchen materiellen Inhalt denn die „Bemerkungen“ der O.R.K. nun wirklich haben sollten, um so schwieriger gestaltete sich die Stellung des Landtags. Denn bei der Interpretation gerade dieses Begriffes war seine Auffassung keineswegs einheitlich — obwohl der mangelnde Gehalt jener „Bemerkungen“ das eigentliche movens bildete, das ihn alljährlich aufs neue dazu bewog, seine verfassungsmäßigen Rechte geltend zu machen.

Während nämlich im Jahre 1853 die Budgetkommission verlangte, daß die „bei der Prüfung der Kassenrechnungen zu machen

---

18. Vgl. z. B. den Komm.Ber. vom 7. April 1856 (s. Anm. 8).

19. Vgl. S. 74 ff.

gewesenen Erinnerungen“ ihren Inhalt bilden sollten,<sup>20</sup> stellte sie 1855 die viel weiter gehende Forderung, daß den Kammern „diejenigen Mängel und Bedenken, welche die O.R.K. in dem nach § 49 der Instruktion vom 18. Dez. 1824 zu erstattenden Geschäftsberichte hervorgehoben habe“, zur Kenntniss gebracht werden müßten.<sup>21</sup> Der damalige Finanzminister v. Bodelschwingh trat diesem Antrag mit dem Hinweis entgegen,<sup>22</sup> daß jener Bericht unmittelbar an den König gehe, der allein über ihn zu befinden habe; und in der Tat lehnte die Kammer den Antrag der Kommission ab.

In den nächsten beiden Jahren machte sich aber das Haus die eben noch als zu weitgehend erachtete Auffassung doch zu eigen, indem es die Erwartung aussprach,<sup>23</sup> „daß die nächste Allg. Rechnung — — — in Gemäßheit des Art. 104 der Verfassungs-Urkunde mit den darin gedachten Bemerkungen werde vorgelegt werden“. Und zwar hatte man hierbei gerade diesen im Art. 49 der Instruktion vom 18. Dez. 1824 erwähnten Geschäftsbericht im Auge, wie aus den Verhandlungen hervorgeht. Dem Vertreter des Finanzministers wurde ausdrücklich erklärt:<sup>24</sup> Wenn die Regierung außer Stande sei, den Kammern jenen Bericht selbst mitzuteilen, so „wäre das Verlangen nicht unbillig, daß ein im wesentlichen ähnliches Gutachten auch der Landesvertretung vorgelegt werde.“ Denn es erscheine notwendig, daß seitens der O.R.K. solche allgemeine Bemerkungen über die Resultate der einzelnen Verwaltungen zusammengestellt würden, „welche sich auf das Ganze der Verwaltung beziehen und der Landesvertretung ein klareres Bild und eine genauere Einsicht gewährten, als sie jetzt erlangen könne“.<sup>25</sup>

---

20. Vgl. S. 19.

21. Vgl. den Komm.Ber. vom 21. April 1855 (s. Anm. 8). Der betreffende Passus im § 49 der Instr. v. 18. Dez. 1824 lautet:

„Am Schluß eines jeden Jahres hat die Oberrechnungskammer eine Uebersicht von dem Zustande der Rechnungen Uns einzureichen, und zwar zugleich mit dem jährlich zu erstattenden Geschäftsbericht, welcher auch diejenigen erheblichen Mängel in der Verwaltung enthalten muß, die aus Veranlassung der Prüfung der Rechnungen entdeckt worden sind.“ (Vgl. Hertel, S. 161.)

22. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 25. April 1855 (Verh. 1855, Bd. 2, S. 832).

23. Vgl. die Sitzungen vom 14. April 1856 und 4. April 1857 (s. Anm. 8).

24. Vgl. den Ber. der Budgetkomm. vom 7. April 1856, S. 379 (l. c.).

25. Vgl. den Ber. der Budgetkomm. vom 21. März 1857, S. 2—6 (l. c.).

Namentlich sollte dieser Bericht auch — wie jener nach Art. 49 an den König zu erstattende — gutachtliche Aeüßerungen darüber enthalten, ob und wo zur Beförderung des Staatszweckes Abänderungen nötig oder doch rätlich erschienen.

Auch das Herrenhaus sprach in diesem Jahr auf Antrag seiner Budgetkommission einstimmig die „dringende Erwartung“ aus,<sup>26</sup> daß bei der nächsten Rechnungslegung „die allgemeinen gutachtlichen Aeüßerungen und Vorschläge der O.R.K. über die Ergebnisse der Staatshaushaltsverwaltung“ vorgelegt würden.

Im nächsten Jahr erklärte es jedoch ausdrücklich,<sup>27</sup> es erkenne an, „daß der vorjährige Beschluß . . . zu weitgehende Wünsche ausspreche“, und beschränkte sich darauf, „diejenigen Erinnerungen der O.R.K.“ zu fordern, „welche sich auf Etatsüberschreitungen beziehen und durch die zwischen der O.R.K. und den betreffenden Verwaltungschefs stattgehabten Erörterungen nicht schon ihre Erledigung gefunden haben“.<sup>28</sup>

Das Abg.Haus änderte ein Jahr später ebenfalls seinen Standpunkt hinsichtlich der „Bemerkungen“. Seine Budgetkommission erklärte:<sup>29</sup> „erst das über die O.R.K. zu erlassende Gesetz kann feststellen, in welcher Form und in welchem Umfange die Bemerkungen der O.R.K. aufzustellen und der Landesvertretung vorzulegen sind“. Auch erscheine es nicht ohne Bedenken, die Vorlegung der von der O.R.K. an den König nach § 49 ihrer Instruktion zu erstattenden Jahresberichte zu fordern. Denn „da dieselben nur für die Person des Landesherrn bestimmt sind, und nach Form und Inhalt diesem Zwecke sich anpassen, würde die O.R.K., wenn sie dieselben zugleich für die Vorlegung an die Landesvertretung einrichten sollte, solange nicht die gesetzliche Form für die Verbindung zwischen dieser Behörde und der Landesvertretung gefunden ist, möglicherweise zweifelhaft werden, ob sie ihre Bemerkungen über etwaige Mängel mit derselben Offenheit und Freimütigkeit aussprechen

---

26. Vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 29. April 1857 (Verh. des Herr.H., Bd. 2, [Anl.] 1856/57, S. 276 f.) u. Sitz. des Herr.H. vom 1. Mai 1857, S. 360 (s. Anm. 8).

27. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Herr.H. vom 22. April 1858 (Verh. 1858, Bd. 2, [Anl.] S. 205).

28. Vgl. Sitz. des Herr.H. vom 24. April 1858 (s. Anm. 8).

29. Vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 3. Mai 1859 (l. c.) S. 2—4.

dürfe, welche allein ihnen Wert für die Landesvertretung geben kann.“ Die Forderung eines O.R.K.Gesetzes müsse jedoch nach wie vor aufrecht erhalten werden, wobei es sich erübrige, die Gründe dafür zu entwickeln, da sie seit der Publikation der Verfassungs-Urkunde in jedem Jahr von den Budgetkommissionen ausführlich dargelegt worden seien. Das Plenum wiederholte daraufhin ohne weitere Debatte seinen üblichen Antrag auf Einbringung des Gesetzes.<sup>30</sup>

Das Abg.Haus hatte also in diesem Jahre seine zuletzt vertretene Auffassung von der Natur der „Bemerkungen“ ebenfalls zurückgezogen. Die etwas gewundene Begründung zeigt ebenso seine eigene Unsicherheit in dieser Frage, wie der Verzicht, anderweitige konkrete Vorschläge an Stelle des zurückgezogenen zu setzen. — Bis zur Vorlage des ersten Regierungsentwurfs für das O.R.K.Gesetz im Januar 1862 nahm es überhaupt davon Abstand, seine Ansicht über den Inhalt der „Bemerkungen“ in Form von Beschlüssen oder bestimmten Forderungen der Regierung zu unterbreiten. —

Die Unsicherheit des Landtags bei dieser Frage berührt im ersten Augenblick eigentümlich. Denn gerade, weil der mangelnde Gehalt der „Bemerkungen“ die Quelle seiner ganzen Bemühungen war, erwartet man unwillkürlich, seine Forderungen bei diesem Kernstück des O.R.K.Problems auf ein im wesentlichen beständiges, mindestens in seinen Grundzügen fest umrissenes Ziel gerichtet zu sehen, das sich im Laufe der jährlichen Verhandlungen immer mehr abgrenzt und allmählich eine bestimmte Gestalt gewinnt. — Doch das Gegenteil trat ein. Zwar war sich der Landtag stets darüber einig, daß die vorliegenden Atteste der O.R.K., die nur die rechnerische Richtigkeit bescheinigten, ganz unzulänglich wären und auch keine sinngemäße Erfüllung jener Bestimmung im Art. 104 PrVU sein könnten. Doch diese Klarheit war lediglich eine negative, und die konkreten Vorschläge und Beschlüsse der Landesvertretung wichen inhaltlich stark voneinander ab und waren höchstens geeignet, die Angelegenheit noch mehr zu verwirren. —

Dieses Unvermögen des Landtags, ein bestimmtes Ziel zu fixieren, das sachlich begründet und verfassungsrechtlich haltbar

---

30. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 9. Mai 1859 (s. Anm. 8).

war, beweist zunächst seine eigene Unsicherheit auf dem Gebiete des Staatsrechts. Er war offenbar nicht im stande, seine konstitutionellen Rechte und Pflichten klarzustellen, insbesondere verwischten sich ihm die Grenzen jener Befugnisse, die er aus zwei ganz verschiedenen Rechten abzuleiten hatte, dem Etatsbewilligungsrecht auf der einen und dem Finanzkontrollrecht auf der anderen Seite.

Bei der Bewilligung des Etats spielen Erwägungen der Zweckmäßigkeit die ausschlaggebende Rolle. Ist er dann ordnungsmäßig festgestellt und publiziert, so werden aus zweckmäßigen Richtlinien gesetzliche Normen, deren innehaltung das etatsbewilligende (gesetzgebende) Organ wiederum zu überwachen berechtigt und verpflichtet ist. Hierin besteht das Finanzkontrollrecht des Landtags. Es erstreckt sich also nicht mehr auf die Zweckmäßigkeit, sondern nur auf die Gesetzlichkeit der Finanzverwaltung, auf die Feststellung, ob die bewilligten Mittel zu den bewilligten Zwecken auch wirklich verwendet worden sind. Lediglich aus diesem konstitutionellen Kontrollrecht konnte der Landtag eine Unterstützung der O.R.K. für seine Zwecke beanspruchen. Sie war nach der Verfassung verpflichtet, ihm die notwendigen Unterlagen zur Prüfung der Etatsmäßigkeit der Finanzverwaltung zu liefern und ihn in den Stand zu setzen, über die Entlastung der Regierung zu befinden, nicht aber, um ihm Material für die Etatsbewilligung zu geben. Insofern konnten und durften auch die „Bemerkungen“ der O.R.K. verfassungsrechtlich nicht über den Rahmen hinausgehen, der durch das Finanzkontrollrecht der Landesvertretung gegeben war: sie mußten die Gesetzlichkeit der Finanzverwaltung, nicht ihre Zweckmäßigkeit zum Gegenstande haben.<sup>31</sup> — Daß die O.R.K. gleichzeitig in ihrer Eigenschaft als Organ der Krone Urteile über die Zweckmäßigkeit der Finanzverwaltung zu fällen und dem König zu übermitteln hatte, lag in der besonderen Natur ihrer Stellung begründet; es war eine organisationstechnische Eigentümlichkeit, aus der die Landesvertretung für sich formell keinerlei Rechte herleiten konnte.

---

31. Vgl. S. 120.



Aber solche Unterscheidungen lagen dem Landtag damals noch ganz fern, und wenn er als „Bemerkungen“ im Sinne der Verfassungsurkunde „diejenigen Mängel und Bedenken“ forderte, welche die O.R.K. nach § 49 ihrer Instruktion vom 18. Dez. 1824 dem König zu unterbreiten habe, oder doch „ein im wesentlichen ähnliches Gutachten“, wenn er ausdrücklich verlangte, daß dieses Gutachten Aeüßerungen darüber enthalten solle, ob und wo zur Beförderung des Staatszweckes Abänderungen nötig oder doch rätlich erschienen, so ging er damit offenbar über die in seinem *E t a t s k o n t r o l l r e c h t* begründeten Befugnisse hinaus, indem er nicht nur Unterlagen für die Finanzkontrolle forderte, sondern anderes, ihm wertvoll erscheinendes Material, das er bei der *E t a t s b e w i l l i g u n g* verwenden wollte und sicherlich auch gut verwerten konnte. Daraus machte der Landtag auch gar keinen Hehl, und noch in den 60er Jahren<sup>32</sup> finden wir in den Verhandlungen häufig die ausdrückliche Feststellung, daß die Landesvertretung „Bemerkungen“ dieses Inhalts aus dem Grunde notwendig brauche, weil sie ihr bei der *E t a t s b e w i l l i g u n g* die wertvollsten Dienste leisten werden.

Diese Unkenntnis des Landtags über die staatsrechtlichen Voraussetzungen seiner Ansprüche wurde von der Regierung geteilt. Denn sie wehrte wohl alle Forderungen der Landesvertretung, ihren instinktiven Drang, einen möglichst tiefen Einblick in die Finanzverwaltung zu gewinnen, stets unter verschiedenen Vorwänden in dem sicheren Gefühl ab, daß sie unerfüllbare Zugeständnisse enthielten. Doch finden wir diese Ablehnung niemals mit dem einfachen Hinweis begründet, daß alle Ansprüche, die der Landtag aus dem Art. 104 PrVU ableiten und deren Befriedigung er von dem O.R.K.Gesetz erwarten könne, ihm immer nur eine Unterstützung in der Ausübung seines Finanzkontrollrechts, nie des *E t a t s*-

---

32. Vgl. die Rede des Abg. Michaelis am 23. Jan. 1864: derartige Bemerkungen geben „das Material für die Erwägungen ab, die den Beschlüssen über die einzelnen Positionen des Staatshaushaltsetats voraufgehen müssen“. (Verh. des Abg.H. 1863/64, Bd. 2, S. 890). Vgl. ferner den Ber. der Budg.-Komm. vom 27. Febr. 1865 (Verh. des Abg.H. 1865, Bd. 5, [Anl.] S. 434): „Bemerkungen über die entdeckten Mängel in der Verwaltung sind bei jeder *E t a t s*beratung . . . . von der größten Wichtigkeit und entschiedensten Bedeutung.“ u. ä.

bewilligungsrechts bringen würden, und darüber hinausgehende Forderungen jeder staatsrechtlichen und verfassungsmäßigen Grundlage entbehrten.

Aus dieser Unsicherheit der Regierung und des Landtags auf staatsrechtlichem Gebiet erklärt sich die Verworrenheit und Ziellosigkeit aller Verhandlungen über das O.R.K.Gesetz in den 50er Jahren, die noch dadurch begünstigt wurde, daß auf beiden Seiten immer nur allgemeine und grundsätzliche Forderungen aufgestellt, verfochten und aus ebenso prinzipiellen Gründen abgelehnt wurden, ohne daß eine sachliche und ins einzelne gehende Beratung, wie sie im Jahre 1862 nach der Vorlage des ersten Regierungsentwurfs erfolgte, die gegensätzlichen Meinungen klären und die eigentlichen Streitpunkte herausheben konnte.

Daß der Grund für diese, beiden Parteien eigentümliche Vernachlässigung der staatsrechtlichen Voraussetzungen bei ihrer Verhandlungsführung nicht einfach durch Rechtsunkenntnis der betreffenden juristischen Sachverständigen zu erklären ist, sondern vielmehr in dem Mangel eines einheitlichen konstitutionellen Staatsrechts gesucht werden muß, sei hier nur kurz erwähnt. Denn dieses hängt unmittelbar mit der innenpolitischen Gesamtlage Preußens zusammen, die die Bildung fester staatsrechtlicher Begriffe überhaupt unmöglich machte, und hierauf wird in anderem Zusammenhange ausführlich eingegangen werden.<sup>33</sup> —

Bei der Untersuchung, welche Haltung die Regierung gegenüber den jährlich aufs neue an sie herantretenden Wünschen der Landesvertretung auf Einbringung des O.R.K.Gesetzes einnahm, ist stets zu unterscheiden, ob das Gesetz als Ganzes, oder die Frage, welchen Inhalt die „Bemerkungen“ haben sollten, den Diskussionsgegenstand bildete.

Alle Forderungen, die auf das Gesetz überhaupt gerichtet waren, behandelte sie offiziell mit Wohlwollen — aber dilatorisch.<sup>34</sup> Sie bestritt weder seine Notwendigkeit und Dringlichkeit, noch ihre verfassungsmäßige Pflicht, es einzubringen, sondern entschuldigte sich stets von neuem mit den sachlichen Schwierigkeiten und der

---

33. Vgl. S. 41 ff.

34. Vgl. f. d. Jahre 1853 u. 1854 S. 19 ff., ferner die auf S. 21 angeführten Kommissionsberichte und Plenarverhandlungen.

damit verbundenen Pflicht, erst Erfahrungen zu sammeln. Dadurch sei die Einbringung bedauerlicherweise bis jetzt unmöglich gemacht worden, doch behalte die Regierung die Angelegenheit stets im Auge. Praktische Folgen zeitigte indessen diese Bereitwilligkeit aus guten Gründen nicht, sondern diene nur dazu, ihre tatsächliche Auffassung zu verbergen, deren Charakter bereits aus ihrer gänzlich ablehnenden Haltung gegenüber allen Vorschlägen zu erkennen ist, die den Kern der Sache, den Inhalt der „Bemerkungen“, zum Gegenstand hatten.

Denn alle spezialisierten Anträge des Landtags, die auf eine Ausgestaltung der „Bemerkungen“ gerichtet waren, wies sie als sachlich nicht begründet, technisch undurchführbar usw. ab, ohne aber ihre oft betonte, grundsätzlich wohlwollende Haltung gegenüber dem Gesetz als Ganzen zu verändern. Sie hatte dies um so weniger nötig, als ihr die innere Berechtigung zu diesem Verfahren durch das Verhalten des Landtags zuteil wurde; denn der bewies durch den häufigen Wechsel seiner Ansichten ja gerade, wie wenig er sich selbst über seine eigenen Wünsche und Ziele und die Frage, wieweit sie mit der Verfassung in Einklang zu bringen seien, im klaren war. Eine derart schwankende Haltung in der Grundfrage des O.R.K.Gesetzes mußte, selbst bei einer wirklichen und objektiven Prüfung der Richtigkeit seiner jeweiligen Entschlüsse, der Regierung zu berechtigtem Zweifel Anlaß geben.

Diese Taktik der Regierung, ihren Widerspruch nicht gegen das Gesetz an sich zu richten, sondern gegen den vorgeschlagenen Inhalt des Begriffs „Bemerkungen“, erlitt aber in den Jahren 1857 und 1858 eine Unterbrechung, die für ihre wirkliche innere Auffassung aufschlußreich ist. Denn damals lehnte sie, auch prinzipiell, überhaupt jede, auf eine Aenderung des bestehenden Zustandes gerichtete Forderung ab und ließ damit auch äußerlich ihre wahre — und von ihrem Standpunkte aus begreifliche und notwendige — Einstellung zu der Frage des O.R.K.Gesetzes offen zu Tage treten. Denn in der Tat war — wie noch nachzuweisen sein wird<sup>35</sup> — ein solches Gesetz, das die Wünsche der Landesvertretung auch nur einigermaßen berücksichtigte, mit der ganzen Struktur der innen-

---

35. Vgl. S. 36 ff.

politischen Machtverhältnisse des damaligen Preußen geradezu unvereinbar.

Als im Jahre 1857 in der Budgetkommission die Frage des O.R.K.Gesetzes wieder angeschnitten wurde, führte der Regierungsvertreter plötzlich aus,<sup>36</sup> die Staatsregierung sei „nach den eingehendsten Erörterungen nunmehr zu der Ueberzeugung gelangt, daß es weder im Interesse der Regierung noch in dem der Landesvertretung rätlich sei, diese nach allen Richtungen hin wichtige Frage schon jetzt durch ein Gesetz zum Ausschluß zu bringen“. Hinsichtlich der Rechnungslegung und der „Bemerkungen“ erklärte er weiter, daß der erste Satz des Art. 104 Abs. 2 PrVU<sup>37</sup> ausdrücklich von den „Rechnungen über den Staatshaushaltsetat“, der zweite von „der Allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres“ spreche. Daraus ergebe sich, daß die O.R.K. zwar Einzel- und Spezialrechnungen, die Landesvertretung jedoch nur die Allg. Staatsrechnung zu prüfen habe. Ihre Aufgabe sei lediglich, sich von der Ausführung des Staatshaushaltsetats zu überzeugen, wobei die O.R.K. ihrerseits dafür garantiere, daß dieser mit den Spezialrechnungen übereinstimme. Daher könnten unter den „Bemerkungen“ auch nur „solche verstanden werden, welche sich auf die Uebereinstimmung oder Nichtübereinstimmung der Allg. Rechnung mit den Spezialrechnungen beziehen.“<sup>38</sup> Da nun die Vorlegung eines O.R.K.Gesetzes nach Ueberzeugung der Regierung doch nur die bisherige Praxis legalisieren könne, wozu ein Bedürfnis nicht vorliege, müsse die Regierung wünschen, zu einer Vorlegung nicht weiter gedrängt zu werden.<sup>39</sup>

---

36. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 21. März 1857, S. 2—6 (s. Anm. 8).

37. Vgl. diesen S. 13.

38. Vgl. Ber. d. Budgetkomm. vom 21. März 1857 (usw.) Anm. 8.

39. Das Herrenhaus unterstützte die Auffassung der Regierung. Es forderte in diesem Jahre nicht das Gesetz, sondern nur eine Ausgestaltung der „Bemerkungen“ und erkannte an, „daß bis jetzt keine drängende Veranlassung vorlag, ein Gesetz über die Befugnisse und die ganze Stellung der O.R.K. zu beantragen“. (Vgl. Verh. des Herr.H. 1856/57, Bd. 1, S. 359, Sitz. vom 1. Mai 1857.)

Damit hatte die Regierung auch ihre offizielle Haltung gegenüber dem O.R.K.Gesetz grundsätzlich geändert. Während sie bisher die sachlich wie verfassungsrechtlich begründete Berechtigung der Ansprüche des Landtags nie bezweifelt oder auch nur untersucht hatte, hielt sie jetzt eine Einbringung des O.R.K.Gesetzes nicht nur für nutzlos und unerwünscht, sondern erklärte auch ausdrücklich den augenblicklichen Zustand als allein den Vorschriften der Verfassung entsprechend.

Die Kommission verteidigte gegen diese Ausführungen ihre alte und unerschütterte Auffassung, daß die bis jetzt von der O.R.K. vorgelegten, rein formellen Atteste keinesfalls als „Bemerkungen“ im Sinne der Verfassungs-Urkunde angesehen werden könnten. Wenn ferner das zu erlassende Gesetz nach Ansicht der Regierung nur die bisherige Praxis werde legalisieren können, so möge man es nur demgemäß ausarbeiten und vorlegen, es werde sich dann ja bei den Beratungen ergeben, ob und inwieweit die bisherige Praxis genüge.

Aber auch im nächsten Jahre beharrte die Regierung bei ihrer veränderten Auffassung und verhielt sich, als in der Kommission die Streitfrage wieder aufgerollt wurde, prinzipiell ablehnend:<sup>40</sup> die O.R.K. habe durch ihre umfassende Instruktion vom 18. Dez. 1824 so ausgedehnte Rechte und Pflichten, daß ihre Einrichtung wohl geeignet sei, eine genügende Bürgschaft für die ordnungsmäßige Verwaltung und Kontrolle des Staatshaushalts zu gewähren. Es läge also kein Anlaß vor, den früher gestellten Antrag auf Einbringung des O.R.K.Gesetzes wieder aufzunehmen.

Erst im Jahre 1859 hatte sich mit dem — nach Uebernahme der Reegtschaft durch Prinz Wilhelm Anfang November 1858 erfolgten — Ministerwechsel auch eine Wandlung in den Ansichten der Regierung vollzogen, sie kehrte wieder zu ihrer bis 1856 vertretenen Auffassung zurück.<sup>41</sup> Nur meinten es die liberalen Minister sicherlich aufrichtiger, als ihre Vorgänger, wenn sie ihr Bedauern darüber aussprachen, daß das Gesetz wegen seiner sachlichen Schwierigkeiten leider noch immer nicht eingebracht werden könne.

---

40. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 24. März 1858, S. 2—5 (s. Anm. 8).

41. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 3. Mai 1859, S. 2—4 (s. Anm. 8).



Am 4. Februar 1861 teilte der neue Finanzminister von Patow durch seinen Kommissar dem Abg.Haus endlich die freudige Botschaft mit,<sup>42</sup> daß höchstwahrscheinlich noch im Laufe des Winters ein entsprechender Gesetzentwurf dem Hause zugehen werde.

Doch die Wintermonate vergingen, ohne den Erwartungen der Kammern die Erfüllung zu bringen, und im April mußte der Vertreter des Finanzministers in der Budgetkommission zugeben,<sup>43</sup> daß die Staatsregierung zwar seinerzeit die Vorlage des Gesetzes in nahe Aussicht gestellt habe, doch sei er „im Augenblick außer Stande“ in dieser Angelegenheit „eine bestimmte und bindende Erklärung abzugeben“. Die in diesen Worten enthaltene Darstellung der Lage seitens des Regierungskommissars zeigt deutlich, daß dem einige Tage später erfolgten Beschluß des Abg.Hauses,<sup>44</sup> die Erwartung auszusprechen, daß das O.R.K.Gesetz „noch im Laufe dieser Session“ werde vorgelegt werden, nur noch deklaratorische Bedeutung zukam. —

## 2. Die inneren Gründe für das Ausbleiben einer Einigung.

In jenem Jahre ist, wie wir wissen, die Vorlage des Gesetzes an dem energischen Widerstande Roons gescheitert, dessen Intervention wiederum gerade deswegen von so entscheidender Wirkung war, weil seine Beweisführung sich ganz mit der inneren Ueberzeugung des Königs deckte.

Als leidenschaftlicher Vorkämpfer des unbeschränkten Königtums von Gottesgnaden<sup>1</sup> beschwor er im März und im April 1861 in zwei Immediatberichten<sup>2</sup> den König, die ihm von den liberalen Ministern mühevoll und gegen seine eigene Ueberzeugung abgerungene Einwilligung<sup>3</sup> wieder zurückzuziehen, da sie Roon mit dem Geiste des preußischen Königtums unvereinbar erschien. Denn im

---

42. Vgl. Ber. der Komm. zur Prüfung des Staatshaushaltsetats von 1861 (Drucks. des Abg.H. 1861, Bd. 1, Nr. 26).

43. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 17. April 1861, S. 3 (s. Anm. 8).

44. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 23. April 1861 (l. c.).

1. Vgl. Gerlach, Denkw. II, S. 709; ferner Gerlach, Aufzeichn. II, S. 240; auch Hintze, S. 574 u. a.

2. Vgl. Roon, II, S. 38—43 u. S. 44—49.

3. Vgl. l. c. S. 37 f.

Gegensatz zu andern konstitutionellen Staaten sei „in Preußen die Geltendmachung eines Regierungswillens gegen den König undenkbar“ und alle Verheißungen der Verfassung könnten „nicht als unaufschiebbliche Vertragsverbindlichkeiten“, sondern vielmehr nur als „freiwillig übernommene Verpflichtungen für die Zukunft“ angesehen werden. Eine Machtentäußerung der Krone entspreche also dem Geiste der Verfassung nur dann, wenn sie sich als „in Wahrheit freigefasste, auf innerster Ueberzeugung fußende Selbstbeschränkung“ des Königtums erweise. Jede Machterweiterung des Parlaments aber, die durch „Fesselung des königlichen Willens an den Willen der Minister“ und „Aufgeben der eigenen gewissenhaften Ueberzeugung“ zustande komme, „führt unwiderruflich auf die Pfade des Königtums von Volkes Gnaden“ und „bringt das Vaterland an den Rand des Abgrunds“.

Infolge dieser Immediatvorstellungen, an die der König an zahlreichen Stellen sein „einverstanden“ oder „vollkommen einverstanden“ hinzugefügt hatte,<sup>4</sup> wurde die Genehmigung zur Vorlage des O.R.K.Gesetzes wieder zurückgezogen. —

Es hing eben alles von dem aufrichtigen Willen der Regierung ab; solange der nicht vorhanden war, konnte der Landtag keinen Schritt vorwärts kommen, mochten seine Rechtsanschauungen und Verfassungsinterpretationen noch so begründet sein. Aber gerade dieser aufrichtige Wille fehlte auf Seiten der Regierung gänzlich, und der Landtag befand sich in einem steten Kampf mit den reaktionären Gegengewichten, die sich ununterbrochen gegen dieses Gesetz stemmten. Und zwar nicht so sehr gegen das O.R.K.Gesetz als solches, sondern als den spezifischen Ausdruck eines bestimmten politischen Programms, das zu bekämpfen die Regierung bis zum Ende der 50er Jahre gerade als ihre eigentliche Aufgabe betrachtet hatte. Es war das politische Programm der Liberalen, deren mannigfaltige Bestrebungen und Wünsche im Grunde auf das eine große Ziel — zu dem als integrierender Bestandteil das O.R.K.-Gesetz gehörte — hinausliefen: Ausbau und Befestigung der Verfassung im konstitutionellen Sinne. Das bedeutete aber zugleich Stärkung und Erweiterung der Machtstellung des Parlaments, ein Ziel, das mit der tatsächlichen innenpolitischen Kräfteverteilung

---

4. I. c. S. 43.

Preußens, deren Schwerpunkt durchaus auf Seiten der Krone und der Regierung lag, allerdings nicht in Einklang gebracht werden konnte und auf den massiven Widerstand der konservativen und monarchischen Reaktion stoßen mußte.

Denn widerwillig hatte Friedrich Wilhelm IV. seinem Lande die konstitutionelle Verfassung gegeben, unter dem unaufhaltsamen Druck einer bis zur Revolution aufflammenden politischen Bewegung, die sein monarchisches Gefühl auf das schwerste verletzte, die zu meistern er aber nicht der Mann war. Mit innerer Abneigung stand er dem fertigen Verfassungswerk gegenüber, als er es durch seinen Eid bekräftigt hatte, erfüllt von einem wundersamen Gemisch teils romantischer teils doktrinärer Liebhabereien und Phantasien, die mit einer Wiederkehr des Mittelalters und seines Ständestaates spielten. Der Widerspruch zwischen der in mystischem Glanze verkärten Vergangenheit des Gottesgnadentums und der rauhen Gegenwart seines modernen Verfassungsstaates flößten ihm Schrecken ein, verbunden mit ernster Besorgnis um die Zukunft seines Landes. Daher erschien ihm der Kampf gegen den Konstitutionalismus als die Frucht der Revolutionsideen, als die Errungenschaft eines unchristlichen und unpreußischen Liberalismus, zeit-lebens als Gewissenspflicht. Stets hielt er seinen Verfassungseid als das größte Hindernis für einen besseren Zustand der Dinge, und hatte noch in seinen gesunden Tagen seinen Nachfolger schriftlich beschworen, den Eid nicht zu leisten, um ohne diese Fessel sogleich beim Antritt der Regierung die Verfassung abändern zu können und durch einen königlichen Freibrief zu ersetzen. Solche Ueberzeugungen des Königs wurden noch durch seine nahen Beziehungen zu den Gerlachs und ihrem Kreis vertieft und bestärkt, einer kleinen aber einflußreichen Gruppe altpreußischer Edelleute, die mit ehrlicher Ueberzeugung und zäher Ausdauer ebenfalls die revolutionären Ideen bekämpften. Ihnen fühlte sich der König innerlich aufs engste verbunden, denn sie erblickten gleich ihm in allem, was das neue Preußen kennzeichnete, die Folgen einer unheiligen und sündhaften Zeitströmung gegen die von Gott gesetzten Obrigkeiten.

Diese Auffassungen von Staat und Gesellschaft waren allerdings ganz unvereinbar mit dem Geiste der konstitutionellen Verfassung. Und in der Tat sind die 50er Jahre in Preußen von einer weitgehenden Reaktion beherrscht, die um so tiefer ging, je mehr

nach dem Rausche der Revolution überall im Volke eine starke Abspannung eingetreten war, und besonders in den besitzenden Klassen nach den Ausschreitungen von 1848 und der damit verbundenen, drohenden Gefahr einer katastrophalen Wirtschaftskrise das Verlangen nach Ruhe und Ordnung um jeden Preis vorherrschte. Nur die Liberalen kämpften einen mutvollen aber vergeblichen Kampf gegen den Scheinkonstitutionalismus und die immer weitergehende Durchlöcherung der Verfassung.

In ihm bilden die Verhandlungen um das O.R.K.Gesetz eine einzelne, aber durchaus charakteristische Phase. Denn alle auf dieses Gesetz gerichteten Forderungen, Verfassungsinterpretationen und Landtagsbeschlüsse verliefen ebenso ergebnislos wie der gesamte Kampf. Sie mußten ergebnislos verlaufen, weil sie einen Teil jenes auf den Ausbau der konstitutionellen Verfassung gerichteten liberalen Programms darstellten, das solange dazu verurteilt war, ein *pium desiderium* zu bleiben, als es mit dem grundsätzlichen Widerstand von Krone und Regierung kämpfte, die die Macht in Händen hatten.

Mit dem Beginn der „neuen Aera“ schien endlich das Zeichen zu einer einsichtigen und freisinnigen Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens gegeben. Der Minister des Innern von Westphalen, der allgemein als die Verkörperung des bisherigen Regierungssystems galt, wurde bereits am Tage nach der Uebnahme der Staatsleitung durch den Prinzen Wilhelm, am 8. Okt. 1858, entlassen. Am 5. Nov. trat an Stelle des Ministeriums Manteuffel ein gemäßigt-liberales Kabinett, und in den Landtagswahlen, die diesmal ohne amtliche Beeinflussung vor sich gingen, erlitt die extrem konservative Partei, die bisher das Uebergewicht innegehabt hatte, eine schwere Niederlage. Die Liberalen traten zum ersten Mal als Regierungspartei auf. — Mit dem freudigen Vertrauen jener Tage und mit Befriedigung wurde dementsprechend auch die Ansprache des Prinzregenten an das Staatsministerium aufgenommen, in der er am 8. Nov. 1858 seine Regierungsgrundsätze entwickelte. In der zuversichtlichen Erwartung eines Systemwechsels, der ja auch bis zu einem gewissen Grade erfolgte, übersah man nur zu gern, daß sie bei weniger optimistischer Beurteilung ebensogut als Beweis für die monarchisch-konservative Gesinnung des Regenten gelten konnte. Denn in ihr wurde ausdrücklich betont, daß von einem



Bruch mit der Vergangenheit, mit den „gesunden, kräftigen, konservativen Grundlagen“, auf denen das Wohl der Krone und des Landes ruhe, nun und nimmer die Rede sein könne.<sup>5</sup> Vor den Erfordernissen der staatlichen Macht und der Ehre der Krone habe die Reform, welche nur „Willkürliches oder gegen die Bedürfnisse der Zeit Laufendes“ beseitigen wolle, haltzumachen.

Der neue Herrscher war gewiß in vieler Hinsicht von seinem Bruder grundverschieden — fehlte ihm doch vor allem jener verhängnisvolle Beisatz religiöser und politischer Schwärmerei, durch den Friedrich Wilhelm IV. immer wieder den Boden der Wirklichkeit verlor — und seine einfache und verständige Auffassungsweise ließ ihn sich mit der konstitutionellen Verfassung ohne Vorbehalt und Hintergedanken abfinden. Aber wenn auch seine politischen Anschauungen durch den Aufenthalt in England einen „liberalen Hauch“ erhalten hatten,<sup>6</sup> so blieb seine politische Grundauffassung doch ganz konservativ;<sup>7</sup> trotz seiner loyalen Anerkennung der konstitutionellen Verfassung verstand er sie, gleich seinem königlichen Bruder, immer nur im monarchischen Sinne: der ausschlaggebende Faktor im Staatsleben ist die Krone, nicht das Parlament, und der König wählt seine Minister und regiert nach eigener, pflichtgemäßer Ueberzeugung, unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Landtag.

Auch jetzt entsprachen die Schicksale des O.R.K.Gesetzes ganz der politischen Situation. Der Kampf um dieses Gesetz, wie um die liberalen Forderungen überhaupt, der bisher ausschließlich im Parlament und immer zwischen Landesvertretung auf der einen und Regierung und Krone auf der anderen Seite geführt war, wurde nach dem Einzug der Liberalen in das Ministerium zum großen Teil innerhalb der Regierung selbst ausgefochten. Dadurch gewann der Landtag eine strategische Unterstützung, er verbesserte seine Stellung, aber das war alles. Es änderte sich auch wieder die ganze Haltung, die die Staatsregierung in der Budgetkommission des

---

5. Abgedr. in „Materialien z. Gesch. d. Regentschaft i. Pr.“, Berlin 1859, S. 58 ff.; vgl. auch Hintze, S. 566.

6. Vgl. Hintze, S. 565.

7. Vgl. auch die Thronrede b. d. Eröffnung des Landtags am 12. Jan. 1859.

Jahres 1859 dem O.R.K.Gesetz gegenüber einnahm:<sup>8</sup> sie bestritt nicht mehr, wie in den Jahren vorher,<sup>9</sup> die verfassungsmäßige und sachliche Notwendigkeit des Gesetzes.

Doch wir wissen, daß damit kein wirklicher Fortschritt erzielt, sondern nur ein Rückschritt wettgemacht war. Es ist bezeichnend für die Lage der Dinge und entbehrt nicht der Ironie, daß derselbe Freiherr von Patow, der bisher als Mitglied und teilweise Vorsitzender der Budgetkommissionen sich so oft für die Dringlichkeit des O.R.K.Gesetzes eingesetzt hatte, jetzt als Finanzminister gezwungen war, sich derselben abgenutzten Wendungen zu bedienen, mit denen der frühere Finanzminister von Bodelschwingh, sein damaliger Verhandlungsgegner, das Ausbleiben des Gesetzes entschuldigt hatte:<sup>10</sup> die Staatsregierung erkenne seine Notwendigkeit an, aber mit Rücksicht auf die in der Sache liegenden großen Schwierigkeiten müsse man sich vor Ueberstürzung hüten; jedoch werde die Regierung bemüht bleiben, die Angelegenheit möglichst zu beschleunigen.

Und wenn der Finanzminister zwei Jahre später, als sich die Sache immer noch auf demselben Fleck befand, zu der Erklärung genötigt war, daß er „außer Stande“ sei, die Angelegenheit vorwärts zu bringen,<sup>11</sup> so kennzeichnet das nicht nur die Situation jenes Jahres, sondern charakterisiert treffend den Stand der Dinge überhaupt, wie er sich das ganze verflossene Jahrzehnt hindurch unserer Beurteilung darbietet: alle auf ein O.R.K.Gesetz gerichteten Bestrebungen des Landtags waren, soweit sie mehr als eine bloße Legalisierung des bestehenden Zustands bedeuteten, ergebnislos, konnten nicht vorwärtskommen. Denn der Krone, die unter Friedrich Wilhelm IV. die konstitutionelle Verfassung innerlich nicht anerkannte und ihre Revision in reaktionärer Richtung für staatsnotwendig hielt, unter seinem Nachfolger die Verfassung im Sinne des „monarchischen Prinzips“ auslegte, mußte ein einigermaßen den Anforderungen der Landesvertretung Rechnung tragendes

---

8. Vgl. S. 34.

9. Vgl. S. 33.

10. Vgl. Ber. der Budgetkomm. des Abg.H. vom 3. Mai 1859, S. 2—4 (s. S. 21, Anm. 8).

11. Vgl. S. 35.

O.R.K.Gesetz als ein Zugeständnis im liberalen Sinne erscheinen; als Machterweiterung des Landtags, der sie in jedem Falle ihren grundsätzlichen Widerstand entgegenzubringen hatte.

Jetzt klärt sich auch ganz von selbst die Frage, wie jene eigentümliche Unkenntnis des Staatsrechts<sup>12</sup> seitens des Landtags und der Regierung möglich war. Entscheidend für ihre Beantwortung ist ebenfalls die undurchsichtige, an Widersprüchen und Spannungen reiche innenpolitische Situation Preußens, die die Bildung eines einheitlichen konstitutionellen Staatsrechts unmöglich machte.

Denn eine klare und allgemein befriedigende Auslegung der Verfassung, ein geschlossenes, im großen und ganzen in sich widerspruchsloses Staatsrecht, das diese ausführlich und einheitlich ergänzt und zugleich befestigt, kann nur entstehen unter der Herrschaft einer bestimmten Gesellschaftsordnung, deren Entschiedenheit und Wirksamkeit von der überwiegenden Mehrheit der politischen Willensträger nicht angezweifelt, ja nicht einmal untersucht wird. Solange aber die Herrschaft der neuen Staats- und Gesellschaftsordnung nicht entschieden ist, solange die Verfassung, die die Gesamtheit des Staatslebens neu regeln soll, nicht als eine Einrichtung gilt, die wohl im einzelnen wandlungsfähig und änderungsbedürftig bleibt, als Ganzes aber außerhalb des Streites der Meinungen steht, fehlt auch dem Staatsrecht der feste Boden, den es zu seiner Entfaltung braucht. In solchen Momenten des staatlichen Lebens kommen, wie Gneist einmal sagt,<sup>13</sup> „alle Begriffe des öffentlichen Rechts in Fluß, geht alles Staatsrecht in Politik auf, und es entsteht ein längerer Zeitraum, in welchem jedermann seine Rechtsvorstellungen und seine Selbstauslegung der Verfassung und der Verwaltungsgrundsätze für Recht hält und mit diesen Vorstellungen auf dem „Rechtsboden“ zu stehen glaubt. Es entsteht ein Zwischenzustand, in dem die Staatsregierung selbst, in dem Gefühl provisorischer Zustände, von einer Rechtsprechung über öffentliches Recht zurückscheut und die Entstehung einer maßgebenden Autorität für staatsrechtliche Fragen hindert“. Das Staatsrecht, unter normalen Verhältnissen eine Stütze des Staates und der Regierung, verwandelt sich, solange diese den neuen Grundsätzen nicht regelmäßige

---

12. Vgl. S. 28 ff., S. 31.

13. Vgl. Gneist, Gesetz und Budget, S. 2; ähnlich S. 63 u.

Geltung zu verschaffen vermag, zu einer Waffe in der Hand ihrer Gegner. Erst wenn die Entschiedenheit und Wirksamkeit der neuen Staatsordnung unzweifelhaft feststeht, nimmt es schnell und sicher seinen alten Platz wieder ein.

Die Mitte des vorigen Jahrhunderts war solch ein Zeitpunkt, an welchem in Preußen — ähnlich wie 1918 in Deutschland — die bisherige Gesellschafts- und Staatsordnung zu Gunsten einer neuen weichen mußte. Deren Herrschaft war aber mit ihrer offiziellen Uebernahme keineswegs entschieden, sondern blieb zunächst höchst unsicher und schwankend; trug sich doch Friedrich Wilhelm IV. noch 1857 mit dem Gedanken, sie umzustößen. Aber auch unter seinem Nachfolger blieben die innenpolitischen Machtverhältnisse für die Herausbildung eines einheitlichen Staatsrechts ebensowenig geeignet. Zwar stand jetzt fest, daß die neue Verfassung von Dauer sein würde, da der neue Herrscher sich die reaktionären Revisionspläne seines königlichen Bruders nicht zu eigen gemacht hatte, doch war damit erst über ihre Form, nicht über ihren Inhalt entschieden. Das Hauptproblem aller modernen konstitutionellen Verfassungen, die Frage, wer die Macht des Staatsapparats tatsächlich in Händen haben würde, ob Krone oder Parlament, harrete noch der Lösung. Ohne sie konnte auch kein einheitliches Staatsrecht entstehen, da Ziel und Richtung der politischen Entwicklung des Staates, den es mit seinen Normen umfassen und durchdringen sollte, noch ganz im dunklen lagen.

Zwei Momente sind es also, die in den 50er Jahren jeden Fortschritt in der Frage des O.R.K.Gesetzes hemmten. Sie hängen innerlich zusammen, ja bedingen einander, sind aber in der Art und Kraft ihrer Wirkung verschieden.

Entscheidend war die innenpolitische Lage in Preußen, die eine abschließende, gesetzliche Regelung dieses Problems von vorneherein ausschloß, da eine solche nur auf Kosten der Machtstellung der Krone erfolgen konnte. Diese betrachtete es aber als wesentlichste Aufgabe, ihre Macht gegenüber dem Parlament zu behaupten und zu stärken.

Der zweite hemmende Faktor, eine Folgeerscheinung dieser innenpolitischen Situation, war der Mangel gesicherter staatsrechtlicher Normen. Er wirkte von einer andern Seite her retardierend. Denn da der budgetrechtliche Rahmen des O.R.K.Gesetzes in allen



Verhandlungen der 50er Jahre unberücksichtigt blieb, waren sie auch sachlich völlig unfruchtbar, weil jede Diskussion über dieses Gesetz, ohne vorherige Klärung gewisser staatsrechtlicher Grundfragen, gewissermaßen den Versuch darstellt, ein Haus vom Dache an zu bauen. —

### **3. Die erste sachliche Beratung im Jahre 1862 und das neue Problem der Etatsüberschreitungen.**

Die am 22. Jan. 1862 erfolgte Vorlage<sup>1</sup> eines Entwurfs des O.R.K.Gesetzes durch den Finanzminister stellte daher nur insofern einen Fortschritt dar, als durch sie zum ersten Mal eingehende und sachliche Beratungen ermöglicht wurden, in denen sich dann auch der Hauptgegensatz zwischen Regierung und Landesvertretung in dieser Frage scharf herauskrystallisierte und sich zugleich als ein alter, etatsrechtlicher Streitpunkt erwies, dessen erhebliche Bedeutung für das O.R.K.Gesetz man erst bei dieser Gelegenheit richtig erkannte. — Eine Aussicht, daß auf der Grundlage dieses Entwurfs das Gesetz wirklich zustandekommen würde, bestand von vorneherein nicht, da sein Inhalt im wesentlichen eine Legalisierung des bestehenden Zustandes bildete. Diesen abzuändern war aber gerade das Ziel aller Bestrebungen des Landtags, und er mußte aus dem Inhalt der Vorlage erkennen, daß auf Seiten der Regierung ein ernster Verständigungswille nicht vorhanden war.

Ob und inwieweit diese Haltung der Regierung eine zwangsläufige, durch die Entwicklung der innenpolitischen Verhältnisse, insbesondere des Zentralproblems der Heeresreform bedingte war, muß jetzt Gegenstand der Untersuchung werden, wobei es aber nicht unsere Aufgabe sein kann, die 21 Paragraphen des Regierungsentwurfs<sup>1</sup> einzeln zu behandeln oder ihnen die mehr oder minder abweichenden und ergänzenden Vorschläge der den Entwurf bearbeitenden Spezialkommission<sup>2</sup> entgegenzustellen. Denn hier interessieren nur diejenigen Anordnungen des O.R.K.Gesetzes, welche die Wirksamkeit dieser Behörde für die Landesvertretung regeln sollen, also die parlamentarische Finanzkontrolle und die konstitutionelle Verantwortung des Staatsministeriums zum Gegen-

---

1. Vgl. Hertel, Erg.H., S. 49 ff.

2. Vgl. Hertel, Erg.H., S. 70 ff.

stand haben. Diese Bestimmungen sind in den Paragraphen 11, 18 und 19 der Regierungsvorlage enthalten.<sup>3</sup>

Aber auch die Beratungen über diesen ganzen Fragenkomplex bedürfen insofern nicht einer ausführlichen Darstellung, sondern können unter einem einheitlichen Gesichtspunkt zusammengefaßt werden, als sich sogleich bei Beginn der Verhandlungen eine grundsätzliche Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und Landtag herausstellte, von deren Beilegung oder Nichtbeilegung alles weitere wesentlich abhing.

Es handelte sich um die Definition des Begriffs Etatsüberschreitungen.

Während die Staatsregierung hierunter alle Abweichungen von den Vorschriften des in der Ges.Samml. veröffentlichten Hauptetats verstand, stellte das Abg.Haus die Forderung auf, als Etatsüberschreitungen bereits alle Mehrausgaben zu betrachten, die gegen die Titel der dem Hauptetat zugrundeliegenden Spezial- oder Verwaltungsetats verstießen, auf deren vorherige Kenntnisnahme und Prüfung der Landtag seine Abstimmung über jene Titel des Hauptetats gründe. Damit trat ein Problem in den Vordergrund der Verhandlungen, das bereits früher aufgetaucht, aber mehr im Hintergrund geblieben war, dessen grundsätzliche Bedeutung sich jedoch jetzt bei der ersten sachlichen Beratung so stark vordrängte, daß es alle andern Fragen determinierte.

Das Bedürfnis, den allgemeinen Begriff Etatsüberschreitungen genau zu fixieren und ihm dadurch erst einen materiellen Inhalt zu geben, war bereits bei Prüfung der ersten, den Kammern vorgelegten Budgets zu Tage getreten. Schon damals verfochten Regierung und Landtag dieselben, voneinander abweichenden Auffassungen wie 1862, doch kam man im Jahre 1853 eigenartigerweise zu einer vorläufigen Verständigung im Sinne der von der Regierung vertretenen Ansicht, obgleich die beiderseitigen Anschauungen im Grunde völlig entgegengesetzt waren. Als in den Beratungen der Budgetkommission damals dieser Gegenstand zur Sprache kam,<sup>4</sup>

---

3. Vgl. Hertel, Erg.H., S. 52 ff.

4. Vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 25. Febr. 1853 (Drucks. des Abg.H. 1852/53, Bd. 3, Nr. 130, S. 13 ff.); ferner Sitz. des Abg.H. vom 14. März 1853 (Verh. Bd. 2, S. 679).

wurde ausgeführt, daß man das Ziel auf zweierlei Weise erreichen könne. Entweder ließ man den Hauptetat in seiner alten Form bestehen und betrachtete bei der Definition des Begriffs Etatsüberschreitungen einfach die Titel der Spezialetats als maßgebliche Norm. Denn wenn auch im Plenum nur über die Titelsummen des Hauptetats abgestimmt wurde, so gründeten sich diese Abstimmungen doch immer auf die Berichte der Budgetkommissionen, die aber auch sämtliche Positionen der Verwaltungsetats prüften und über sie förmlich abstimmten. Demgegenüber erklärte der Regierungsvertreter, daß nur Ueberschreitungen der Summen des publizierten Hauptetats als Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 PrVU betrachtet werden könnten, „da nur dieser Etat ein Gegenstand des Gesetzes werde“. Oder man konnte, diese Ansicht der Regierung anerkennend, dasselbe Ziel auf anderem Wege erreichen, indem man ebenfalls den veröffentlichten Staatshaushaltsetat als *e i n z i g e* gesetzliche Norm gelten ließ, dann aber durch eine Vermehrung seiner Titel den Wünschen des Abg.Hauses Rechnung trug. Hiergegen machten sich jedoch im Schoße der Kommission selbst Bedenken geltend, und zwar aus technischen, nicht aus prinzipiellen Gründen, weil nämlich „die Sonderung der Titel, wenn sie über einen gewissen Punkt ausgedehnt würde, vielleicht Unzuverlässigkeiten für den zu publizierenden Etat herbeiführen könnte“,<sup>5</sup> was bei den Verwaltungsetats nicht zu fürchten sei. Eine endgültige Klärung dieser Angelegenheit fand damals nicht statt, und als ein im Sinne der Regierung formulierter Antrag:

„Als von den Kammern zu genehmigende Etatsüberschreitungen sind solche Ausgaben anzusehen, welche als Mehrausgaben bei denjenigen einzelnen Kapiteln, resp. Titeln hervortreten, die in dem durch das Budgetgesetz festgestellten, und in die Gesetz-Sammlung aufgenommenen Staatshaushaltsetat ausgebracht worden“ sind,

zur Abstimmung kam, ergab sich für diesen eine geringe Mehrheit (16 gegen 14 Stimmen). Die Minorität, zu der auch der jetzige Fin.Minister v. Patow gehörte, erklärte dabei aber ausdrücklich, daß sie nicht der Ansicht sei, „als ob die Aufstellung des von ihr vertretenen Grundsatzes der Verfassungsurkunde widerspräche, oder,

---

5. Vgl. Komm.Ber., S. 22 (I. c.).

als ob der Majoritätsbeschluß ein durch die Verfassungs-Urkunde unbedingt gebotener sei“. Das Plenum trat den Beschlüssen seiner Kommission ebenfalls bei.<sup>6</sup>

Auch in den späten Jahren erfolgte eine wirkliche Einigung in dieser Frage nicht. Aber man verzichtete andererseits auch auf eine nochmalige, eingehende Erörterung, auf eine erneute Beschlußfassung in der Angelegenheit und erkannte jene Verständigung von 1853 als vorläufig maßgebend an.<sup>7</sup> Wie wenig diese Lösung jedoch den Landtag befriedigte, zeigt die Tatsache, daß sie fast allen späteren Budgetkommissionen Grund zu prinzipieller Beanstandung gab.<sup>8</sup> Nicht in längeren Diskussionen, sondern gelegentlich, gewissermaßen als Selbstverständlichkeit, über die ausführlich zu reden unnötig ist, betonte man in ihnen stets, daß jenes Uebereinkommen nur ein vorläufiges und revisionsbedürftiges sei, und daß die endgültige Regelung dieser Frage ebenfalls bei der Beratung über das zu erwartende O.R.K.Gesetz, und zwar dann auf gesetzlichem Wege erfolgen müsse. —

Dieser Zeitpunkt war jetzt eingetreten, und der Wortlaut der Regierungsvorlage ließ es unzweifelhaft erscheinen, daß in der Definition des Begriffs Etatsüberschreitungen zugleich der Kernpunkt des O.R.K.Gesetzes lag und daß von der Lösung dieses Problems erst die weitere Frage abhing, welchen Inhalt die „Bemerkungen“ haben würden.

Denn die „Bemerkungen“ der O.R.K. sollten nach dem Regierungsentwurf enthalten:<sup>9</sup>

1. das formelle Attest über die rechnerische Richtigkeit,
2. alle vorgekommenen Etatsüberschreitungen (d. h. „alle Mehrausgaben, welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 der Verfassungs-Urkunde festgestellten (also gesetzlich verkündeten) Staatshaushalts-Etats stattgefunden haben ...“)

---

6. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 14. März 1853 (Verh. 1852/53, Bd. 2, S. 679).

7. Vgl. Komm.Ber. vom 6. März 1854 (Drucks. des Abg.H., Bd. 3, 1853/54, Nr. 177, S. 11 u. 15). — Vgl. Komm.Ber. vom 21. April 1855 (Verh. des Abg.H. 1855, Bd. 4 (Anl.) Nr. 129, S. 807 f.).

8. Vgl. die auf S. 21, Anm. 8 angeführten Komm.Berichte.

9. Vgl. Hertel, Erg.H., S. 54.



3. alle Erinnerungen der O.R.K., welche „bei der Rechnungsrevision . . . . aus dem Grunde aufgestellt worden sind, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern, oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum mit den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats in Widerspruch gestanden haben . . .“

Damit war der Umfang der „Bemerkungen“, das Hauptproblem des O.R.K.Gesetzes, abhängig gemacht von dem Inhalt des Begriffs Etatsüberschreitungen.

Seine genaue Festlegung bezeichnete aber gleichzeitig auch die Grenzen, deren Beachtung die Regierung der Landesvertretung nachzuweisen hatte und deren Ueberschreitung eine Vertretungspflicht des Ministeriums gegenüber den Häusern des Landtags konstituierte; sie wurde damit zur Basis der Rechnungslegung, zur wesentlichsten Grundlage des parlamentarischen Finanzkontrollrechts. Denn es sollte durch sie endgültig und eindeutig die Norm gesichert werden, die den Maßstab für die Feststellung der konstitutionellen Verantwortung in finanzieller Hinsicht bilden würde.

Der dem Landtag vorgelegte Gesetzentwurf offenbarte, daß die Regierung in dieser jetzt wichtigsten Frage des O.R.K.Gesetzes denselben Standpunkt einnahm<sup>10</sup> wie vor 10 Jahren, als sie zum ersten Mal ausführlich erörtert und — auf Seiten des Landtags gewissermaßen durch Zufall und in Unkenntnis ihrer Bedeutung — auch in dem von ihr vertretenen Sinne für die Praxis der nächsten Zeit entschieden wurde. Die dem Entwurf beigegebenen „Motive“ bekräftigten diesen Grundsatz an verschiedenen Stellen noch ausdrücklich,<sup>11</sup> ebenso wurde er in den Ausführungen des Regierungsvertreters bei den Verhandlungen der Kommission strikt innegehalten.<sup>12</sup> Eine staatsrechtliche Verantwortung des Ministeriums könne „nur auf Abweichungen von den Vorschriften des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsetats und des die Anlage

---

10. Vgl. § 11 des Reg.Entw. (Hertel, Erg.H., S. 52).

11. Vgl. „Motive“ usw. (l. c. S. 57, 59, 67).

12. Vgl. l. c. S. 98 ff.

dieses Gesetzes bildenden Staatshaushaltsetats selbst gegründet werden“.<sup>13</sup> Jede weitere Ausdehnung der Verantwortlichkeit sei unzulässig, „insbesondere kann eine solche aus Abweichungen von den Bestimmungen der dem publizierten Staatshaushaltsetat zur Grundlage dienenden, zur Prüfung der Häuser des Landtags gelangenden Etats und Nachweisungen nicht hergeleitet werden“. Denn „die Beschlüsse, welche bei der Beratung des Staatshaushaltsetats zu den die Grundlage desselben bildenden Verwaltungsetats gefaßt werden, verhalten sich zu den Ansätzen der publizierten Staatshaushaltsetats überall nur wie die Motive eines Gesetzes zu dessen dispositiven Anordnungen, welche letztere allein die bindende Kraft abgeben, und deren Ueberschreitung daher allein eine Verantwortlichkeit zur Folge haben kann“. Diese Auffassung könne um so weniger in Frage gestellt werden, als sie „eine konstante, mehr als 10jährige Praxis für sich“ habe. Aber selbst abgesehen davon werde eine Verwaltung nur gedeihlich und segensreich wirken, wenn sie nicht durch zu enge Grenzen gehemmt sei. Stöße sie in allen ihren Aktionen auf formale Schranken, habe sie auf jedem Schritt und Tritt eine Verantwortlichkeit vor der Landesvertretung zu fürchten, so „sei die natürliche Folge, daß sie in einen toten Formalismus ausarte“.<sup>14</sup> Die Staatsregierung sei zwar keineswegs der Ansicht, daß die jetzige Form des Staatshaushaltsetats eine vollkommene sei und halte selbst eine größere Spezialisierung desselben in einzelnen Teilen für erreichbar und wünschenswert. Doch sei bei aller Anerkennung dieser Mängel eine Besserung nur mit der Zeit zu erreichen. Man werde sich darum bemühen, könne aber deswegen den hinsichtlich der Etatsüberschreitungen vertretenen Grundsatz nicht aufgeben.<sup>15</sup>

Die Kommission lehnte diese Auffassung der Regierung grundsätzlich und einstimmig ab.<sup>16</sup>

Sie könne zwar der Staatsregierung eine „Art von formeller Berechtigung“<sup>17</sup> dazu nicht absprechen, doch sei die Berufung auf

---

13. Vgl. I. c. S. 57.

14. Vgl. I. c. S. 99.

15. Vgl. I. c. S. 100.

16. Vgl. I. c. S. 102.

17. Vgl. I. c. S. 98.

die seinerzeit entwickelten Grundsätze und die bisherige Praxis nur insoweit zulässig, als diese dem Geiste und Sinne der Verfassung entsprächen. Sie stammten aber aus einer Zeit, „wo innerhalb der damaligen Majorität der Volksvertretung das Bestreben für einen Ausbau der Verfassung in ihrem Geiste gerade nicht ein sehr lebendiges gewesen sei“.<sup>18</sup> Auch hätten die hervorragendsten parlamentarischen und finanziellen Autoritäten sich schon damals entschieden dafür ausgesprochen, daß unter Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 PrVU keineswegs nur Mehrausgaben gegen die Kapitel und Titel des publizierten Staatshaushaltsetats zu verstehen seien, sondern daß vielmehr bei der Beurteilung auf die dem Staatshaushaltsetat zu Grunde liegenden einzelnen Verwaltungsetats zurückgegangen werden müsse. Für die Entwicklung einer reichlichen und fruchtbaren Wirksamkeit der einzelnen Verwaltungschefs ließen auch die Normen der Spezialetats genügenden Spielraum. Jetzt, wo es sich um eine gesetzliche Feststellung des Begriffs Etatsüberschreitungen handle, könnten nicht früher angenommene Grundsätze und Gewohnheiten maßgebend sein, sondern nur das sei zu erstreben, was grundsätzlich richtig sei und dem Sinn und Geiste der Verfassung entspreche. „Es liege auf der Hand, daß der Standpunkt der Regierung bei der gegenwärtigen Form des publizierten Staatshaushaltsetats jede wirksame Kontrolle über die Verwendung der Staatsgelder völlig illusorisch mache.“ Dies zeige schon ein flüchtiger Ueberblick des Staatshaushaltsetats in seiner jetzigen Aufstellung.<sup>19</sup> „Die Landesvertretung würde ihr wichtigstes Recht, das der Kontrolle, vollständig aufgeben, ja die heiligste Pflicht, welche sie gegen das Land hat, verletzen, wenn sie so große Summen als ein Dispositionsquantum den einzelnen Verwaltungschefs überließe, mit welchen diese frei schalten könnten, solange nur im allgemeinen der Zweck der Bewilligung innegehalten und das Dispositionsquantum im Ganzen nicht überschritten würde. Zur Wahrung der Rechte und Pflichten der Landesvertretung sei es daher notwendig, entweder den Staatshaushaltsetat mehr als bisher

---

18. Vgl. I. c. S. 100.

19. Die Kommission führte einige Beispiele an, besonders natürlich Kap. 45, Titel 3 des Hauptetats: Verpflegung, Ausrüstung und Ergänzung der Truppen . . . . . 31 088 812 Rthlr.

zu spezialisieren, oder dem Begriffe der Etatsüberschreitungen eine weitere Ausdehnung, und zwar auf die demselben zu Grunde liegenden Spezialtats zu geben.“ Entsprechende Anträge seien zwar kürzlich in der Budgetkommission gestellt,<sup>20</sup> der Erfolg aber noch zweifelhaft, und es bliebe daher nur der zweite Weg als der allein sichere übrig.

Gemäß dieser einstimmig vertretenen Auffassung änderte die Kommission in ihrem Gegenentwurf die Definition der Etatsüberschreitungen dahin ab,<sup>21</sup> daß sie alle Mehrausgaben umfaßte, „welche gegen die einzelnen Kapitel, Titel und Titelabteilungen des nach Art. 99 der Verfassungs-Urkunde festgestellten Staatshaushaltsetats und der ihm zu Grunde liegenden, zur Prüfung der Landesvertretung gelangenden Spezialtats stattgefunden haben“.

Dadurch war automatisch auch der Umfang der „Bemerkungen“ der O.R.K. entsprechend erweitert,<sup>22</sup> und die Kontrollbefugnis des Landtags auf der einen, wie die verfassungsmäßige konstitutionelle Verantwortung des Ministeriums auf der anderen Seite in beträchtlichem Maße ausgedehnt.

Noch nach einer anderen Richtung wollte die Kommission die „Bemerkungen“ der O.R.K. erweitern, indem sie beschloß, in Nr. 3 hinter „mit den Bestimmungen“<sup>23</sup> die Worte „der Gesetze, insbesondere“ einzuschalten. Damit stellte sie gegen den entschiedenen, aber vergeblichen Widerspruch des Regierungsvertreters den Grundsatz auf, daß nicht nur Verstöße gegen den Staatshaushaltsetat, sondern überhaupt jede nach Ansicht der O.R.K. falsche oder zweifelhafte Auslegung auch aller andern Finanzgesetze zur Kenntnis der Landesvertretung gebracht werden müsse und ihrer Entscheidung unterliege, obwohl der Regierungskommissar und einige Mitglieder der Kommission darauf hinwiesen, daß derartige Gesetzes- oder Verfassungsverletzungen mit dem Finanzkontrollrecht des Landtages nichts zu tun hätten, und in ganz anderer Weise, etwa durch Petitionen, Adressen oder Ministeranklagen ihre Erledigung finden müßten.

---

20. Vgl. S. 55 ff.

21. Vgl. Hertel, Erg.H., S. 106.

22. Vgl. S. 46 f.

23. Vgl. S. 47, ferner Hertel, l. c. S. 114.



Zwei weitere, von der Kommission beschlossene Zusätze zu dem Inhalt der „Bemerkungen“, die noch enthalten sollten:<sup>24</sup>

4. diejenigen extraordinären Ausgaben, zu welchen die Genehmigung des Landtags etwa noch nicht beigebracht ist;

5. diejenigen Fälle, in welchen die Verfolgung eines Defektes etwa unterlassen oder verweigert worden ist,

sind von untergeordneter Bedeutung und seien nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Eine Ausdehnung der „Bemerkungen“ auf die bei der Rechnungsrevision hervortretenden wesentlichen Mängel der Verwaltung, über die sich die O.R.K. in ihrem Jahresbericht an den König gutachtlich zu äußern hatte, ist von dieser Kommission nicht gefordert worden.

Wohl aber beabsichtigte sie, die O.R.K. in eine sehr enge Verbindung mit der Landesvertretung zu bringen, indem sie unter vergeblichem Widerspruch des Regierungskommissars in einer Reihe von Zusatzartikeln<sup>25</sup> die Bildung einer besonderen, mit weitgehenden Informationsbefugnissen ausgestatteten, ständigen Kommission beider Häuser des Landtags beschloß, die eine Vorprüfung der Allg.Rechnung vornehmen und zu diesem Zweck in direkte Beziehungen mit der O.R.K. treten sollte. Der materielle Inhalt dieser geplanten Zusatzparagraphen, der sich im wesentlichen mit jenen „Grundzügen der beantragten Reform der O.R.K.“ deckt, die dem Antrag von Bockum-Dolffs und Gen. auf Vorlegung des O.R.K.-Gesetzes vom Jahre 1860<sup>26</sup> beigegeben waren, ist im einzelnen für unsere Darstellung ohne Belang. Hier interessiert nur seine, auf eine unmittelbare Verbindung der O.R.K. mit dem Landtag gerichtete Gesamttendenz, und die Frage, warum dieser an sich nicht neue Gedanken gerade jetzt wieder auftauchte und mit Nachdruck zur Geltung gebracht wurde.

Das grundsätzliche Mißtrauen, das der Landtag der Regierung entgegenbrachte,<sup>27</sup> kommt in diesem Teil des Kom-

---

24. I. c. 116.

25. I. c. 119 ff.

26. Vgl. S. 23.

27. Vgl. auch Hertel, I. c. S. 122: „Je offener die Regierung . . . verfähre, desto mehr beseitige sie jedes Mißtrauen. Die vorgeschlagene Kommission werde das beste Mittel sein, der Landesvertretung die Ueberzeugung zu ge-

missionsentwurfs in charakteristischer Weise zum Ausdruck. Es genügte ihm nicht, daß jede Verletzung der Finanzgesetze, jede Etatsüberschreitung bereits durch die von der O.R.K. zu erstattenden „Bemerkungen“ zu seiner Kenntnis gelangte, sondern er wollte sich mit eigenen Augen von der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung überzeugen und dazu alle ihm notwendig erscheinenden Informationen, mit Ausschaltung der ministeriellen Vermittlung, unmittelbar von der O.R.K. und unter Benutzung des dort vorhandenen Aktenmaterials einholen können. Und dieses Mißtrauen des Landtags ist ein getreues Spiegelbild der öffentlichen Meinung, deren politisches Denken sich damals hauptsächlich „in der Antithese einer mißtrauisch beobachteten Regierung und einer kontrollierenden Volksvertretung“<sup>28</sup> bewegte.

Zur Beratung im Plenum gelangte dieser Kommissionsentwurf, der das Datum vom 7. März trägt, nicht mehr, da das Abg.Haus am 11. ds. Mts. infolge eines Beschlusses aufgelöst wurde, den es am 6. März gefaßt hatte.

#### **4. Die Wehrvorlage und ihr Zusammenhang mit dem O.R.K.Gesetz.**

Dieser Beschluß hat äußerlich nichts mit dem O.R.K.Gesetz zu tun, innerlich hängt er dennoch auf das engste mit ihm zusammen. Denn hier wie dort kämpfte das Abgeordnetenhaus um die Anerkennung derselben Forderung: es beanspruchte einen größeren Einfluß auf die Finanzverwaltung des Staates und eine genaue Festlegung und Sicherstellung dieser Forderung auf gesetzlichem Wege.

Zur selben Zeit, als in der Sonderkommission über das O.R.K.-Gesetz verhandelt wurde, beriet die Budgetkommission des Abgeordnetenhauses jene bekannte Wehrvorlage der Regierung, die vom Schicksal dazu ausersehen war, in dem Kampf der Krone mit dem Parlament um die Macht im preußischen Staate als die eigentliche Waffe zu dienen, mit der die Entscheidung ausgefochten wurde.

---

währen, daß von der Regierung in legaler Weise überall verfahren und namentlich kein Versuch gemacht wird, auf die O.R.K. in ungesetzlicher Weise einzuwirken. . . . Die Einrichtung befördere das Vertrauen zwischen Regierung und Landesvertretung; gebe man sie auf, werde Mißtrauen . . . die Folge sein“.

28. Dehio, S. 288 (l. c. S. 53).

Es ist hier nicht der Ort, eine ausführliche Entwicklung dieses an dem Streit um das Wehrgesetz offen aufflammenden Machtkampfes zu geben und zu zeigen, wie die mannigfaltigen, sachlich und parteipolitisch bedingten, z. T. noch aus der Mentalität der Befreiungskriege herrührenden Gegensätze in dieser Frage — die Liberalen sahen in der Landwehr den Kern des Volksheeres, das eigentliche „Volk in Waffen“, und betrachteten das aktive Heer nur als Rekrutenschule, während der König in der Linie die einzig schlagfertige, im Ernstfall allein zuverlässige Armee erblickte — allmählich immer schärfer und starrer wurden; wie sie sich auf Seiten der Landesvertretung zu grundsätzlichem Widerstand verhärteten, als die liberale Mehrheit des Abgeordnetenhauses und die hinter ihm stehende öffentliche Meinung das Heer mehr und mehr unter dem Gesichtswinkel des innenpolitischen Machtfaktors betrachteten und in ihm und seinem überwiegend feudalen Offizierkorps den mächtigsten Hort konservativer Gesinnung und gefährlichsten Gegner einer fortschrittlichen Entwicklung sah, dessen Stärkung und Vermehrung so zu einer gegen sich selbst gerichteten, und nur durch Schaffung einer starken Landwehr ausgleichbaren Steigerung der staatlichen Machtmittel im Innern wurde, wodurch das Problem die Vertiefung: Parlamentsheer oder Königliches Heer? bekam; und wie sich dieses Problem schließlich unter Mitwirkung mancherlei anderer Spannungen noch mehr präzisierte und, gefördert teils durch die starre, aber nur aus pflichtgemäßen und sachlichen Erwägungen hervorgerufene Abwehr des Königs, teils durch die nicht nur sachlich sondern auch politisch bedingte Unterstützung dieser Haltung seitens seiner militärischen Ratgeber, die eine Zuspitzung der Gegensätze und eine weitere Radikalisierung des Abgeordnetenhauses geradezu ersehnten,<sup>1</sup> um dann mit einem Schlage die ganze liberale Bewegung zu vernichten — einfach und eindeutig zu jenem großen Schicksalsproblem aller konstitutionellen Verfassungen wurde, in dem die Frage zur Entscheidung steht, wer der ausschlaggebende Machtfaktor im Staate ist, ob Krone oder Parlament? Die Frage, ob durch unausgesetzte Reibungen zwischen legislativer und exekutiver Gewalt die Aktionsfähigkeit des Staates

---

1. Vgl. Dehio, Die Taktik der Opposition während des Konflikts (Hist. Ztschr. Bd. 140, S. 279 ff., S. 287).

dauernd gelähmt bleiben, oder ob die zu einem kraftvollen Staatsleben notwendige Entscheidungs- und Wirkungseinheit, selbst auf Kosten einer gefährlichen Kraftprobe, endgültig gesichert werden soll.

Dies alles ist bekannt und kann nur angedeutet und ins Gedächtnis zurückgerufen werden. In der Sache selbst war es jedenfalls der Regierung bisher gelungen, den finanziellen Mehrbedarf für die Heeresreorganisation bewilligt zu erhalten, wenn auch nur als „Provisorium“ im außerordentlichen Etat, und beim letzten Mal unter der Voraussetzung, daß im nächsten Jahre dem Hause ein förmliches Wehrgesetz vorgelegt werde.<sup>2</sup>

Dadurch kam das Abgeordnetenhaus zunächst einmal in Widerspruch mit sich selbst. Und in der tatsächlichen Bewilligung der Kosten, wenn sie auch teilweise von andern Voraussetzungen ausging, glaubte dann auch die Regierung nur die Verschleierung eines Rückzuges zu erkennen und hielt sich für berechtigt, die Umgestaltung ohne zu zögern durchzuführen.<sup>2</sup>

Wichtiger ist jedoch, daß auf diese Weise das ganze Problem zu einer reinen Budgetfrage herabsank und der Regierung hierdurch ein Weg geebnet wurde, auf dem sie auch ohne Bewilligung jenes vom Abgeordnetenhause geforderten Wehrgesetzes die bereits durchgeführten Reformen aufrecht erhalten konnte. Denn wenn es sich nur um ein Finanzproblem handelte, konnte kein Beschluß des Abgeordnetenhauses die Heeresumgestaltung rückgängig machen, solange die Kosten der Reform sich innerhalb der durch den Staatshaushaltsetat festgelegten Grenzen bewegten. Der von der Regierung vertretene Grundsatz, daß nur Mehrausgaben gegen die Kapitel und Titel des Hauptetats als Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 PrVU zu gelten hätten und eine konstitutionelle Verantwortlichkeit begründeten, erleichterte ihr aber ein solches Verfahren ungemein. Denn die Summen dieser Titel waren z. T. außerordentlich hoch — z. B. betrug der Titel „Verpflegung, Ausrüstung und Ergänzung der Truppen“ über 31 Millionen Rthlr.<sup>3</sup> und bei geschickter Aufstellung des Etats und Verwaltung der ausgesetzten Summen war es der Regierung möglich, bei den einzelnen

---

2. Vgl. hierzu Hintze, S. 565 ff. und Löwenthal, S. 34 ff.

49. Vgl. S. 49.



Spezialtats, aus denen sich diese Titel zusammensetzten, beträchtliche Ersparnisse zu erzielen, die sie — wenn auch im Rahmen des Titels — zu ganz andern Zwecken verwenden konnte, als sie seinerzeit bei der Beschlußfassung hierüber dem Abgeordnetenhaus nachgewiesen hatte. Derartige Verschiebungen entzogen sich aber vollkommen der Kontrolle der Landesvertretung. Ja — der evtl. freigewordene Betrag konnte sogar einen Verwendungszweck finden, dem der Landtag bei der Bewilligung der entsprechenden Position des Spezialtats ausdrücklich entgegengetreten war. Denn die Regierung betrachtete die Spezialtats nur wie „Motive“ zu einem Gesetz,<sup>4</sup> an die sie nicht gebunden war.

Da ferner eine bindende Norm für die Aufstellung des zu publizierenden Staatshaushaltsetats nicht bestand, lag es ganz in ihrer Hand, durch eine noch weitergehende Generalisierung desselben ihren finanziellen Spielraum noch mehr als bisher zu vergrößern, ohne daß der Landtag dieser Umgehung seiner Kontrollbefugnisse wirksam hätte begegnen können, da sie formalrechtlich nicht angreifbar war, und seinen etwaigen Beschwerden, Interpellationen oder Adressen lediglich politische, aber keine rechtliche Bedeutung zukam.

Unter diesen Umständen war dann auch die ablehnende Aufnahme, die das geforderte Wehrgesetz Anfang März 1862 in der Kommission des Abgeordnetenhauses fand,<sup>5</sup> der es zur Beratung überwiesen war, für das wirkliche Schicksal der Heeresreform keineswegs von ausschlaggebender Bedeutung, weil die bisherige Entwicklung der Dinge es der Regierung ja ermöglichte, auch ohne Bewilligung dieses Gesetzes auszukommen.

Da es sich nicht mehr um ein legislatorisches Problem handelte, sondern um eine Finanzfrage, mußte die Entscheidung auch auf diesem Gebiete fallen. Sie wurde eingeleitet durch einen aus den Beratungen des Staatshaushaltsetats für 1862 hervorgegangenen, am 6. März im Plenum verhandelten Antrag Hagen & Gen.,<sup>6</sup> der eine weitgehende Spezialisierung des Haupttats zum Ziel hatte und den Gegenvorschlag zu einem ähnlichen, ebenfalls zur Beratung vor-

---

48. Vgl. S. 48.

5. Vgl. Löwenthal, S. 68; Hintze, S. 573.

6. Vgl. Verh. des Abg.H. von 1862, Sitz. vom 6. März (Bd. 1, S. 273 ff.).

liegenden Antrag der Budgetkommission bildete.<sup>7</sup> Von diesem unterschied sich der Hagen'sche Antrag, abgesehen von seiner prägnanteren Formulierung, dadurch, daß nach ihm diese Spezialisierung mit sofortiger Wirkung eintreten, also bereits für den zur Beschlußfassung vorliegenden Staatshaushaltsetat pro 1862 Geltung haben sollte; er lautet:<sup>8</sup>

„Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen, daß:

1. der Staatshaushaltsetat in seinen Titeln durch Aufnahme der wesentlichen Einnahme- und Ausgabe-Positionen aus den demselben zu Grunde liegenden Verwaltungsetats mehr zu spezialisieren,
2. diese Spezialisierung schon bei der Feststellung des Staatshaushaltsetats pro 1862 und zwar im Anhalt an die Titel und Titel-Abteilungen der pro 1859 gelegten Spezialrechnungen zu bewirken sei.“

Durch diesen Antrag wollte die liberale Opposition verhindern, daß die Regierung die Kosten der Heeresumgestaltung durch Ersparnisse innerhalb einzelner Etatstitel aufbrachte — gemeint war natürlich jener berühmte Titel über 31 Millionen im Etat des Kriegsministeriums, der vor allen Dingen zerlegt werden sollte — und sie auf diese Weise zwingen, jene Reform rückgängig zu machen.

Gleichzeitig deckte sich der Antrag inhaltlich mit der Hauptforderung, die das Abgeordnetenhaus in den Kommissionsberatungen über das O.R.K.Gesetz aufgestellt hatte, und beleuchtet ihren unmittelbaren politischen Hintergrund. Denn ob es sich um eine Ausdehnung des Begriffs Etatsüberschreitungen auf die Titel

---

7. Der Kommissionsantrag lautete (vgl. Ber. der Budgetkomm. vom 1. März 1862, Verh. des Abg.H. von 1862, Bd. 1, S. 337):

„Das Haus wolle beschließen:

1. eine Vermehrung der Titel des Staatshaushaltsetats für notwendig zu erklären,
2. die Budgetkommission zu ermächtigen, Vorschläge zu machen, nach welchen die Titel des Staatshaushaltsetats pro 1863 festgestellt werden sollen und
3. die Kgl. Staatsregierung aufzufordern, den Staatshaushaltsetat pro 1863 den von dem Hause bei der Schlußberatung angenommenen Vorschlägen gemäß der Landesvertretung im Jahre 1863 vorzulegen.“

8. I. c. S. 299.

der dem Hauptetat zu Grunde liegenden Spezialetats handelte, oder um eine entsprechende Vermehrung der Titel des Hauptetats — der Erfolg war in beiden Fällen der gleiche: es wurde eine größere Anzahl von Positionen zu gesetzlichen Normen des Etats, bei denen Abweichungen als Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 PrVU galten und eine konstitutionelle Verantwortung begründeten, die nur durch eine entsprechende Entlastungserklärung des Landtags aufgehoben werden konnte.

Diese gesetzlichen, für die Regierung allein verbindlichen Normen zu schaffen, bzw. ihren Umfang zu vergrößern, war das Hauptziel des O.R.K.Gesetzes. In den Verhandlungen der Sonderkommission konnte es nur erreicht werden durch Erweiterung und gesetzliche Festlegung des Begriffs Etatsüberschreitungen, doch war es dem Abgeordnetenhaus nicht gelungen, dem von ihm vertretenen Grundsatz Geltung zu verschaffen. Ebenso wenig hätte der dritte Faktor der Gesetzgebung, das Herrenhaus, einer derartigen Erweiterung der parlamentarischen Finanzkontrolle durch ein im liberalen Sinne amendiertes O.R.K.Gesetz zugestimmt.<sup>9</sup>

Der Antrag Hagen eröffnete den zweiten Weg, der in den Kommissionsverhandlungen bereits angedeutet wurde<sup>10</sup> und in einer Spezialisierung des Hauptetats bestand.

Zugleich rückte er die Erörterung — wenn auch nicht des O.R.K.Gesetzes im eigentlichen Sinne, so doch seines wichtigsten Problems — aus der bisherigen Sphäre einer mehr akademischen Betrachtungsweise mit vorwiegend theoretisch-prinzipieller Argumentation in das helle Licht einer hochaktuellen politischen Tagesfrage, und gab damit den langjährigen Bestrebungen des Abgeordnetenhauses in dieser Angelegenheit ein unmittelbares Ziel und eine willkommene Rechtfertigung. Denn dadurch, daß seine allgemeine Forderung einer stärkeren finanziellen Bindung der Regierung innerhalb des Etats im Zusammenhang mit dem Antrag Hagen eine spezielle, auf den Militäretat gerichtete Zuspitzung bekam, schien jetzt ein eklatanter Beweis für die tatsächliche Notwendigkeit und Dringlichkeit der beantragten Maßnahme vor aller Augen erbracht.

---

9. Vgl. die Ausführungen v. Hoverbecks (S. 274), Hagens (S. 276), Virchows (S. 284 l. c.) im Plenum am 6. März.

10. Vgl. S. 49 f.

Von diesem Gesichtspunkt aus wurde dann auch die Diskussion im Plenum geführt. Die Regierung versuchte zwar die Entscheidung hinauszuschieben, um dadurch die sofortige Inkraftsetzung der beantragten Spezialisierung zu vermeiden, die für sie allein gefährlich war, weil sie sich unmittelbar auf die Heeresreform ausgewirkt hätte; sie erklärte sogar, daß sie im Prinzip gegen eine angemessene Spezialisierung des Etats nichts einzuwenden habe<sup>11</sup> — nur könne diese keinesfalls schon für das Jahr 1862 erfolgen, da sie genauer und reiflicher Erwägungen im einzelnen bedürfe und auch technisch nicht so ohne weiteres durchzuführen sei.

Aber das Abgeordnetenhaus fühlte sich jetzt stark genug, um dieser alten Verschleppungstaktik, die ihm ja aus den jahrelangen erfolglosen Verhandlungen über das O.R.K.Gesetz satksam bekannt war, energisch entgegenzutreten. Gerade die Tatsache, daß der Antrag Hagen sich ganz unzweideutig gegen den Heeresetat richtete,<sup>12</sup> gab der Opposition den nötigen Rückhalt. Als der Wille des Hauses, eine sofortige Entscheidung zu erzwingen, unzweifelhaft erschien, machte der Finanzminister v. Patow einen letzten Einschüchterungsversuch, indem er erklärte, daß die Regierung sich noch darüber schlüssig werden würde, ob der Antrag nicht einen Eingriff in die Exekutive bilde, und stellte einen evtl. Rücktritt des Gesamtministeriums in Aussicht. Doch auch diese Drohung nützte nichts, sondern der Antrag Hagen wurde bei der Abstimmung zum Beschluß erhoben.

Die Regierung reichte daraufhin in der Tat dem König ein Entlassungsgesuch ein. Dieser genehmigte es aber nicht, um den Grundsatz aufrecht zu erhalten, daß Berufung und Entlassung der Minister von dem Willen des Abgeordnetenhauses unabhängig seien und nur seiner eigenen Entscheidung unterlägen, sondern löste das Abgeordnetenhaus auf,<sup>13</sup> weil sein Beschluß „ein einträchtiges und vertrauensvolles Zusammenwirken der Vertretung des Landes mit der Regierung“, die nach wie vor sein Vertrauen habe, unmöglich mache.

---

11. Vgl. v. Patow, I. c. S. 282.

12. Vgl. u. a. bes. die Ausführungen Virchows, I. c. S. 284.

13. I. c. 301.



Irgendeinen positiven Erfolg haben also auch in dieser Session die Bemühungen des Abgeordnetenhauses nicht gezeitigt. Im Gegenteil, es kam in der Hauptfrage des ganzen Problems zu einem Bruch mit der Regierung, durch den das weitere Schicksal dieses Gesetzes wiederum ganz ins Ungewisse gestellt war. Und doch sind die hier zu Tage getretenen Auffassungen, obgleich von keinerlei praktischen Folgen begleitet, für die Entwicklung des O.R.K.-Gesetzes von grundlegender Bedeutung. Zunächst gerade deswegen, weil dieser Bruch nicht innerhalb des eigentlichen, durch ein O.R.K.Gesetz zu regelnden Sachgebietes erfolgte, sondern außerhalb desselben hervorgetreten war und einen Gegenstand materiellen Etatsrechtes betraf, das mit dem O.R.K.Gesetz nur insofern etwas zu tun hatte, als sein mindestens in den Grundzügen feststehender Normgehalt überhaupt die notwendige Voraussetzung für die Umgrenzung derjenigen Pflichten ist, die die O.R.K. als Hilfsorgan für die parlamentarische Finanzkontrolle der Landesvertretung zu leisten hat, ohne daß diese Normierung ihrem Wesen nach in das O.R.K.Gesetz gehörte. M. a. W., jene Beschlüsse der Spezialkommission und des Plenums, die ihre prägnante Zuspitzung in Form und Inhalt dem gleichzeitig einsetzenden Endkampf um die Heeresumgestaltung verdankten, hatten darüber Klarheit verschafft, daß jede Diskussion über das O.R.K.Gesetz müßiges Gerede blieb, wenn nicht vorher über eine bestimmte Grundfrage des Budgetrechts, deren gesetzliche Regelung man bisher unterlassen hatte, eine Einigung erzielt wurde.

Und darin liegt eben das für uns wichtigste, daß der Regierung unter den gegebenen politischen Verhältnissen eine Anerkennung der vom Abgeordnetenhaus in dieser Frage verfochtenen, etatsrechtlichen Interpretation unmöglich war, obwohl sie ausdrücklich erklärt hatte, daß sie sich einer Erweiterung ihrer konstitutionellen Verantwortungspflicht prinzipiell nicht widersetze. Denn eine Spezialisierung des Etats oder eine entsprechende Einengung des Begriffs Etatsüberschreitungen, wenn sie gesetzlich festgelegt, also sofort wirksam wurde, war für sie im Augenblick untragbar, weil sie sich gegen die Heeresreform ausgewirkt hätte, deren Erhaltung für die Krone eine *conditio sine qua non* bildete. Zehn Jahre später, als dieser Grund fortgefallen und der Kampf um die Vorherrschaft im Staate zu Gunsten der Krone entschieden war, konnte dagegen die

Regierung ihren Widerstand gegen die Forderung des Abgeordnetenhauses ohne Gefahr fallen lassen und so das Zustandekommen des O.R.K.Gesetzes auf derselben budgetrechtlichen Grundlage ermöglichen, die jetzt das Abgeordnetenhaus vergeblich durchzusetzen versucht hatte.

## II.

### Die Konfliktzeit und ihre Wirkungen.

#### 1. Ergebnislose Verhandlungen bis 1866; die justificierenden Kabinettsorders.

Wenn sich in der ersten Session des Jahres 1862 die Bemühungen des Abgeordnetenhauses um das O.R.K.Gesetz auch äußerlich mit dem gewaltigen Machtkampf verkoppelt hatten, den Regierung und Parlament im Streit um die Heeresreform endgültig auszufechten im Begriff waren, und beide Probleme durch gegenseitige Ergänzung und Wechselwirkung aufeinander einen starken Antrieb erhielten, so war damit auch formell zum Ausdruck gekommen, daß sie innerlich in engen Beziehungen zueinander standen. Diese Verknüpfung, die in der nächsten Session in anderer Form sich wiederholte, hob das Problem des O.R.K.Gesetzes noch deutlicher als bisher aus der rechtlichen in die politische Sphäre — wie überhaupt alle rechtlichen Gegensätze zwischen den den Staatswillen bestimmenden Faktoren im Grunde reine Machtfragen sind, deren Lösung mit politischen Mitteln erzwungen wird, um dann in rechtlicher Form anerkannt und im einzelnen geordnet zu werden. Indem sich so das eine Problem dem anderen organisch einfügte, mußte die Lösung des größeren, als Generalentscheidung in dem Machtverhältnis zwischen Krone und Landesvertretung, von bestimmendem Einfluß sein auf die Entwicklung und endgültige Gestaltung des kleineren, das ebenfalls eine Regelung von Machtverhältnissen auf budgetrechtlichem Gebiet zum Gegenstand hatte.

Insofern war durch die Verhandlungen, Beratungen und Beschlüsse im Frühjahr 1862 zwar auf der einen Seite ein beträchtlicher Fortschritt erzielt worden: man hatte die Grundfrage des O.R.K.Gesetzes als ein etatsrechtliches Problem erkannt und so über

die staatsrechtliche Seite der Angelegenheit Klarheit gewonnen. Jedoch war dieser Fortschritt nur ein formaler. An dem wirklichen Stand der Dinge hatte er nichts geändert. Und wenn in der Folgezeit das Abgeordnetenhaus seine Bemühungen um das O.R.K.-Gesetz fortsetzte, indem es sich auf den „Rechtsboden“ stellte und neben seinem Recht auf das Gesetz und auf die „Bemerkungen“ auch die allein richtige Interpretierung des Begriffs Etatsüberschreitungen und das Unrecht der justificierenden Kabinettsorders immer von neuem feststellte, so hatte die Regierung stets auch ihrerseits eine „Rechtsauffassung“ bei der Hand, die der des Abgeordnetenhauses durchaus entgegengesetzt war, aber den Vorzug hatte, zunächst maßgebend zu sein. Es kam eben nicht auf die objektive Richtigkeit an, sondern darauf, wer schließlich die Macht hatte, seine Rechtsauffassung durchsetzen zu können.

In dem neugewählten Abgeordnetenhaus beschäftigte sich zuerst die Budgetkommission in einer Sitzung vom 16. Juni 1862<sup>1</sup> mit der Frage des O.R.K.Gesetzes und machte sich die schon früher vertretene Rechtsauffassung<sup>2</sup> wieder zu eigen, daß die Landesvertretung auch vor Erlaß des O.R.K.Gesetzes bereits auf Grund des Art. 104 PrVU die Vorlegung von „Bemerkungen“ fordern könne. Der Regierungsvertreter widersprach ihr zwar und erklärte, der Inhalt der „Bemerkungen“ sei nur durch ein O.R.K.Gesetz zu regeln, das die Regierung übrigens in der nächsten Session wieder vorlegen werde, doch blieben seine Ausführungen ohne Eindruck auf die Kommission. Vielmehr verschärfte sie ihren Standpunkt noch durch die Feststellung, daß ohne Vorlage dieser „Bemerkungen“ die Landesvertretung überhaupt nicht berechtigt sei, die Entlastung der Regierung auszusprechen, da eine Entlastung ohne überzeugende Prüfung der Verfassung widerspreche und „selbst der scharfsinnigste und erfahrenste Mann vor der Allg.Rechnung wie vor einem verschlossenen Buch stehe“, zu dem nur die O.R.K. den Schlüssel besitze. Sie beantragte dementsprechend, die Regierung erneut aufzufordern, jene „Bemerkungen“ beizubringen, bis dahin jedoch die Beratung und Beschlußfassung über die Allg.Rechnung auszusetzen.<sup>3</sup>

---

1. Verh. des Abg.H. von 1862, Bd. 5, Anl., Nr. 39, S. 302 ff.

2. Vgl. S. 24.

3. Vgl. Verh. . . I. c. S. 310.



Mit diesem Antrag, die Dechargeerteilung vom Eingang materieller „Bemerkungen“ abhängig zu machen, übte das Abgeordnetenhaus auf die Regierung einen Druck aus, der um so wirkungsvoller war, als diese im Hinblick auf die bevorstehende Entscheidung über die Heeresreform das größte Interesse daran hatte, die hierin bestehenden Gegensätze nicht noch weiter zu verschärfen. Jedoch wußte sie dem Vorstoß des Abgeordnetenhauses geschickt zu begegnen.

Als am 27. ds. Mts. der Kommissionsbericht dem Plenum zur Beschlußfassung vorlag, erhob sich vor Beginn der Diskussion der neue Finanzminister von der Heydt und erklärte,<sup>4</sup> daß die Staatsregierung unter völliger Uebereinstimmung mit der O.R.K. die Rechtslage heute wie früher dahin beurteile, daß vor Erlaß des Gesetzes der O.R.K. jede Grundlage für die Erteilung materieller „Bemerkungen“ fehle. Indessen wolle die Regierung „diejenigen Informationen auf das bereitwilligste erteilen, welche die beiden Häuser des Landtags zu einer eingehenden Prüfung der Rechnung für wünschenswert erachten“ und habe daher beim König den Antrag gestellt, schon jetzt die O.R.K. mit der Aufstellung von Erinnerungen über die Allg.Rechnung des Staatshaushalts zu beauftragen, „und zwar mit Einschluß der gegen das Verfahren der verwaltenden Behörden zu ziehenden Erinnerungen“. Der König habe diesem Antragsentsprochen. Auf diesem Wege glaube die Staatsregierung, solange das O.R.K.Gesetz nicht zustande gekommen sei, der Landesvertretung „einen Ersatz zu gewähren, durch welchen im Interesse einer genügenden Kontrolle den zu stellenden Anforderungen, selbst über das Maß positiver Verpflichtungen hinaus, vollständig Genüge geleistet wird“. — Das Haus beschloß daraufhin, den Kommissionsbericht zur erneuten Beratung zurückzuverweisen, da seine Grundlage durch die eben abgegebenen, „sehr erheblichen Erklärungen“ des Finanzministers „so wesentlich alteriert“ sei, daß es auf seiner Basis nicht in eine Diskussion eingehen könne.

Damit war die Drohung der Dechargeverweigerung zunächst beseitigt. Zugleich aber mußte diese Nachricht als Beruhigungsmittel für die in dieser Session zu erwartende Endabstimmung des

---

4. Vgl. Verh. des Abg.H. von 1862, Bd. 1, S. 411 ff.

Abgeordnetenhauses über die Heeresreform wirken, da durch den Erlaß ein tatsächlicher Rechtszustand geschaffen war auf einem Wege, den die Landesvertretung der Regierung bereits früher nahegelegt hatte.<sup>5</sup> Die Tatsache jedoch, daß der Text nicht bekannt gegeben wurde, verbunden mit den vorsichtigen und über den eigentlichen Inhalt schnell hinweggleitenden Ausführungen des Finanzministers läßt bereits die Vermutung auftauchen, daß es sich hier nur um eine Scheinkonzession handle. Wie wenig er denn auch eine wirkliche Veränderung der Sachlage in dem vom Abgeordnetenhaus gewünschten Sinne bringen sollte, beweist nicht nur sein späterhin, aber erst nach der Entscheidung über die Heeresreform bekannt gegebener Inhalt,<sup>6</sup> sondern wurde bereits bei der erneuten Beratung der Budgetkommission am 6. Oktober offenbar.

Denn hier<sup>7</sup> ersuchte diese den Regierungsvertreter vor allen Dingen um Aufklärung, wieweit die zu erwartenden „Bemer-

---

5. Vgl. S. 25.

6. Sein Inhalt wurde im Jan. 1864 der betr. Budgetkommission bekannt gegeben. (Vgl. deren Bericht, Drucks. des Abg.H. 1863/64, Bd. 2, Nr. 87, S. 3.) Er ist vollständig abgedruckt bei Hertel, Erg.H. S. 127, und lautet:

„Ich erteile der Ober-Rechnungskammer hierdurch den Auftrag, behufs der Vorlegung an die Häuser des Landtags der Monarchie ihre Bemerkungen zu den allgemeinen Rechnungen vom Jahre 1859 ab bis auf weiteres in der Art aufzustellen, daß dieselben ergeben:

1. welche Etatsüberschreitungen durch Mehrausgaben gegen die einzelnen Kapitel und Titel der nach Artikel 99 der Verfassungs-Urkunde festgestellten Staatshaushaltsetats der gedachten Jahre stattgefunden haben,
2. ob extraordinäre Ausgaben, für welche die erwähnten Staatshaushaltsetats keine Deckungsmittel enthalten, vorgekommen sind,
3. welche Erinnerungen bei der Revision derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des gedachten Staatshaushaltsetats, sowie der demselben zugrundeliegenden Etats und Nachweisungen dargetan wird, aus dem Grunde aufgestellt worden sind, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern, oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum mit den Bestimmungen der gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats (Artikel 99 der Verfassungsurkunde) in Widerspruch gestanden habe.

Diese Bemerkungen sind für jedes Jahr besonders in je zwei Ausfertigungen aufzustellen, und Meinem Staatsministerium zur weiteren Veranlassung zu übersenden.“

7. Ber. der Budgetkomm. vom 6. Okt. 1862 (Verh. 1862, Bd. 8 (Anl.), Nr. 154, S. 1626 ff.).

kungen“ der O.R.K. sich erstrecken würden, da der Finanzminister darüber nichts genaues gesagt habe. Am zweckmäßigsten sei es, wenn der Regierungskommissar den Text des Allerh. Erlasses selbst mitteile. Der lehnte das ab, da er hierzu nicht ermächtigt sei. Doch fügte er erläuternd hinzu, daß auch dieser Allerh. Erlaß selbstverständlich im Rahmen der bisher von der Regierung vertretenen Grundauffassung gehalten sei, nach der alle Etatsüberschreitungen, sowie alle von der O.R.K. vorzulegenden „Bemerkungen“ sich immer nur auf die Kapitel und Titel des Hauptetats beziehen könnten, und die Spezialetats nur als „Motive“ zu dem Gesetz über den Staatshaushaltsetat zu betrachten seien. — Aus dieser Erklärung ging, auch ohne Bekanntgabe des Textes bereits hervor, daß der Allerh. Erlaß im wesentlichen nichts anderes enthalten konnte, als eine Wiederholung und gesetzliche Sanktionierung der Hauptbestimmungen jenes Regierungsentwurfs, den das Abgeordnetenhaus schon in der vorhergehenden Session für unzulänglich erklärt hatte. Der Kommission schien es daher „in jedem Falle zweifelhaft, ob die später eingehenden Bemerkungen den an sie geknüpften Erwartungen entsprechen würden“; sie beschloß, diese erst abzuwarten, bis dahin aber die Beratung über die Allg.Rechnung auszusetzen, desgleichen „fast einstimmig“ das Plenum.<sup>8</sup>

Die Verweigerung der Entlastung wurde während der ganzen Konfliktzeit aufrecht erhalten. Sie hatte aber ihre Wirkung als Druckmittel natürlich ganz und gar verloren, da in dieser Periode der laufende Etat ebenfalls ohne Zustimmung der Landesvertretung festgestellt und ausgeführt wurde, also das verfassungsmäßige Budgetrecht der Kammern bereits von der entgegengesetzten Seite her außer Kraft gesetzt war. Erst die Beilegung des Konflikts stellte auch hierin den verfassungsmäßigen Zustand wieder her. Im Januar 1867 schlug die Budgetkommission dem Abgeordnetenhaus vor,<sup>9</sup> „die Vergangenheit zu schließen und sich vielmehr mit der Ordnung der Zukunft zu beschäftigen“, und das Haus erteilte die Decharge für die inzwischen aufgelaufenen Allg.Rechnungen von 1859 ab.<sup>10</sup>

---

8. Vgl. Sitz. des Abg.H. vom 11. Okt. (Verh. 1862, Bd. 4, S. 2220).

9. Vgl. Komm.Ber. vom 21. Jan. 1867 (Verh. 1866/67, Sammelbd. der Anl. dazu, Nr. 178, S. 776).

10. Vgl. Sitzungen v. 28. u. 29. Jan. (Verh. 1866/67, Bd. 3, S. 1757 ff. u. 1763 ff.).

Als Anfang des Jahres 1863 die auf Grund des Allerh.Erlasses erstatteten „Bemerkungen“ vorlagen,<sup>11</sup> zeigte sich, wie berechtigt die Befürchtungen des Abgeordnetenhauses waren. Aus ihrem Inhalt nebst dem Vorbericht, den die O.R.K. ihnen beigegeben hatte, ging hervor, daß die tatsächliche Erweiterung sich auf eine ganz belanglose Angelegenheit beschränkte. Denn die Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben, die nach Nr. 1 u. 2 des Erlasses<sup>12</sup> in den „Bemerkungen“ enthalten sein sollten, kamen insofern wenig in Betracht, als sie der Landesvertretung sowieso zur Kenntnis gebracht werden mußten, da sie verfassungsmäßig der nachträglichen Genehmigung des Landtags unterlagen. Hier brachte der Erlaß also nichts neues. Den Sinn von Nr. 3 aber<sup>12</sup> erläuterte die O.R.K. in ihrem Vorbericht dahin, daß es sich hier um sogenannte *Fondsverwechslungen* handle, d. h. Unregelmäßigkeiten, welche darin bestehen, daß Zahlungen aus einem Fond geleistet worden sind, die ihrer Natur nach aus einem anderen Fond zu bestreiten waren. In der Aufführung dieser Fondsverwechslungen sollten sich also, wenn man von den Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben absieht, fortan die Summe der „Bemerkungen“ der O.R.K. erschöpfen. —

Es liegt auf der Hand, daß dies dem Abgeordnetenhaus ebensovienig genügen konnte, wie der bisherige Zustand. Und in der Folgezeit wurde der Erlaß oft genug als eine Scheinkonzession bezeichnet, die nicht nur „absolut wertlos“, sondern auch „schädlich“ sei, da durch sie „die Befriedigung des wirklichen Bedürfnisses nur weiter hinausgeschoben“<sup>13</sup> werde.

Während der Konfliktzeit trat die Angelegenheit des O.R.K.-Gesetzes mehr in den Hintergrund. Zunächst fehlte in dieser Periode<sup>14</sup> überhaupt die gesetzliche Grundlage, an der eine ver-

---

11. Vgl. „Bemerkungen“ der O.R.K. für d. Jahre 1859 u. 60 (Drucks. d. Abg.H. 1863, Bd. 2, Nr. 77 u. Bd. 3, Nr. 127).

12. Vgl. den Erlaß (Anm. 6).

13. Vgl. Sitz. vom 24. Mai 1865 (l. c. siehe Anm. 14) Graf Schwerin S. 1678, ähnlich v. Hoverbeck, S. 1679.

14. Der Einfachheit halber sind die jetzt in Betracht kommenden Komm.-Berichte und Plenarverhandlungen hier zusammengefaßt, damit bei den folgenden Zitaten auf diese Aufstellung verwiesen werden kann:

Ber. der Budgetkomm. v. 14. Jan. 64 (Drucks. der Verh. des Abg.H. v.



fassungsmäßige Verantwortung hätte gemessen werden können. Denn bei einer budgetlosen Verwaltung gibt es auch keine Etatsüberschreitungen, keine außeretatsmäßigen, extraordinären Ausgaben, keine „Bemerkungen“ usw. im Sinne der Verfassung.<sup>15</sup> Und zwar blieb dieser Grund noch lange über die Beendigung des Konflikts hinaus gleich wirksam, da erst im Jahre 1871 dem Hause wieder ein gesetzlich festgestellter Etat zur Prüfung und Entlastung vorgelegt wurde, nämlich die Allg.Rechnung für das Jahr 1867. Wir finden daher auch später noch häufig bei den Beratungen über die Dechargeerteilung die Erwägung, daß bis dahin überhaupt jede Diskussion zwecklos sei, wenn auch die Mehrheit dieser Ansicht nicht beitrug und schon aus dem Grunde auf einer ausführlichen Darlegung ihrer Beschwerden bestand, damit stets den kommenden Häusern ein Bericht des vorhergehenden über „das Resultat seiner Erfahrungen über die Bemerkungen“ vorliege.<sup>16</sup>

Ferner war das Abgeordnetenhaus, abgesehen davon, daß sein Hauptinteresse natürlich von dem eigentlichen Konflikt in Anspruch genommen wurde, sich wohl dessen bewußt, daß es in dieser

---

1863/64, Bd. 2, Nr. 87) Sitz. des Abg.H. v. 23. Jan. 64 (Verh. 1863/64, Bd. 2, S. 889 ff.),

Ber. der Budgetkomm. vom 9. Mai 65 (Verh. des Abg.H. 1865, Bd. 8, (Anl.) S. 1968 ff.) Sitz. des Abg.H. v. 24. Mai 65 (Verh. 1865, Bd. 3, S. 1675 ff.),

Ber. der Budgetkomm. v. 21. Jan. 67 (Anl. z. d. Verh. des Abg.H. 1866/67, (Sammelbd.) Nr. 178, S. 775 ff.) Sitz. des Abg.H. v. 28. u. 29. Jan. 67 (Verh. 1866/67, Bd. 3, S. 1757 ff.),

Sitz. des Abg.H. vom 24. Febr. 1868 (Verh. 1867/68, Bd. 3, S. 1881 f.) Die Komm. erstattete nur mündlich Bericht; kein formeller Beschluß des Hauses.

Ber. der Budgetkomm. v. 5. Febr. 69 (Verh. d. Abg.H. 1868/69, Bd. 4, Nr. 272, S. 1508 ff.) Sitz. d. Abg.H. v. 22. Febr. 69 (Verh. 1868/69, Bd. 2, S. 1814),

Ber. der Budgetkomm. v. 9. Febr. 70 (Anl. z. d. Verh. d. Abg.H. 1869/70 (Sammelbd.) Nr. 338, S. 1483 f.) Sitz. v. 11. Febr. 70 (Verh. d. Abg.H. 1869/70, Bd. 3, S. 2098),

Ber. der Budgetkomm. v. 4. Febr. 71 (Anl. z. d. Verh. d. Abg.H. 1870/71, Nr. 124, S. 338 ff.) Sitz. d. Abg.H. v. 14. Febr. 71 (Verh. 1870/71, S. 717) (nur ein Bd. nebst Anl.).

15. Vgl. Sitz. v. 24. Mai 65 (s. o. S. 1680); Komm.Ber. v. 21. Jan. 67 (S. 777, 780); Komm.Ber. v. 9. Febr. 70 (S. 1483).

16. Vgl. Virchow i. d. Sitz. v. 24. Mai 65 (s. o.) S. 1680; vgl. ferner Sitz. v. 28. u. 29. Jan. 67, S. 1757 ff., 1763 ff.).

Zeit des schärfsten Gegensatzes zur Regierung am allerwenigsten bei seinen Anstrengungen um das O.R.K.Gesetz auf Erfolg rechnen durfte.<sup>17</sup> Es verlangte daher in jenen Jahren gar nicht erst das Gesetz, sondern nur eine Erweiterung des Allerh.Erlasses,<sup>18</sup> wobei man zwar nicht übersah, daß derartige „Palliative und Hilfsmittel“, die der Gesetzeskraft entbehrten, eine endgültige Regelung nur verzögern konnten. Aber wenn einige prinzipielle Gegner solcher Instruktionen diese Form einer Erweiterung der „Bemerkungen“ ganz und gar verwarfen und vorschlugen, das O.R.K.Gesetz durch entsprechende Aussetzung der Decharge zu „erzwingen“,<sup>19</sup> so bedeutet das eine Verkennung der Wirklichkeit. Denn jetzt noch irgendeinen Zwang auf die Regierung auszuüben war das Abgeordnetenhaus einfach außerstande.

Dies alles brachte es mit sich, daß in jener Periode den Bemühungen des Abgeordnetenhauses um das O.R.K.Gesetz ganz allgemein die Aktivität fehlt; sie haben mehr den Charakter pflichtgemäßer Proteste als nachdrücklicher Forderungen. Und wenn das Wesen eines Protestes darin liegt, daß er immer vom Rechtsboden ausgeht und stets erfolglos bleibt, so trifft das auch hier vollständig zu.

Soweit uns diese Rechtsauffassungen schon bekannt sind — man wiederholte regelmäßig bei erneuter Behandlung die alten

---

17. Vgl. Komm.Ber. v. 9. Mai 65, S. 1970 (I. c.).

18. Während der Konfliktzeit blieben die jährlichen Anträge der Kommissionen und Beschlüsse des Plenums gleichlautend: die „Bemerkungen“ dahin ergänzen zu lassen,

„daß auch die Bemerkungen der O.R.K. über diejenigen erheblichen Mängel in der Verwaltung, welche aus Veranlassung der Prüfung der Rechnungen entdeckt worden sind, sowie über diejenigen Abweichungen von den gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats und von den denselben zu Grunde liegenden Etats und Nachweisungen, welche etwa durch Allerh.Orders schon vor der Rechnungsrevision justified worden sind, der Landesvertretung mitgeteilt werden.“

Im Jahre 1867 kam hierzu als Punkt 1) die formelle Forderung des Gesetzes, als Punkt 2) der Antrag, „inzwischen die Instr. v. 21. Juni 1862 dahin zu erweitern, daß . . . .“ (wie oben). In den späteren Jahren wurde teils nur das Gesetz gefordert, teils beides zusammen, teils nur die Erweiterung der „Bemerkungen“. (Vgl. d. entspr. Beschlüsse in den Sitzungen, Anm. 14.)

19. Vgl. Sitz. v. 23. Jan. 64, S. 889 (I. c.).

Leitsätze: alle Bestimmungen des Art. 104 PrVU, soweit sie sich auf die „Bemerkungen“ beziehen, sind *p o s i t i v*-rechtlich; dem Geiste der Verfassung nach kann es sich nur um materielle Bemerkungen handeln; der materielle Inhalt darf sinngemäß nicht aus Belanglosigkeiten bestehen — können wir sie in Zukunft übergehen. Eine besonders grobe Verletzung seiner verfassungsmäßigen Rechte erblickte aber das Abgeordnetenhaus darin, daß der Erlaß vom 24. Juni 1862 nicht die sogen. justifizierenden Kabinettsorders<sup>20</sup> beseitigte. Die Beschwerden des Abgeordnetenhauses hierüber füllen einen so großen Teil aller Verhandlungen bis zum Zustandekommen des O.R.K.Gesetzes im Jahre 1872, daß wir die Gründe dafür ausführlicher untersuchen müssen.

Zur Zeit des absoluten Staates waren diese Orders Willenskundgebungen des Gesetzgebers, durch die er Abweichungen von dem Staatshaushaltsetat ausnahmsweise legalisierte und die betreffenden Minister außer Verantwortung setzte. Da Gesetzgeber allein der König war, eine Verantwortung also nur ihm gegenüber bestand, verlangte die O.R.K. als Kontrollorgan des Gesetzgebers mit Recht, daß Abweichungen von den gesetzlichen Normen des Staatshaushaltsetats die vorherige oder nachträgliche Genehmigung des Königs erhalten mußten, um als legitimiert gelten zu können.

Nachdem aber die Krone das ihr früher allein zustehende Budgetrecht durch die Verfassung auf die Landesvertretung übertragen hatte, besaßen die Kgl. Kabinettsorders keine heilende Kraft im rechtlichen Sinne mehr. Denn nicht der König, sondern die Landesvertretung genehmigte etatswidrige Ausgaben, nicht mehr die Krone, sondern der Landtag hatte über die verfassungsmäßige Verantwortung des Ministeriums zu befinden, die durch die justifizierenden Kabinettsorders nicht im mindesten berührt wurde, da jedem der beiden Häuser das Recht zustand, seine Genehmigung zu versagen und so den betreffenden Minister in seiner Verantwortlichkeit zu erhalten.

Durch das Vorhandensein einer solchen Kabinettsorder wurde aber auf die Entschließung der Landesvertretung ein Druck ausgeübt. Denn falls das Abgeordnetenhaus seine Genehmigung nicht erteilte, kam es mit seinem Votum in Gegensatz zu der bereits kund-

---

20. Vgl. S. 9 f.

gegebenen Stellungnahme der Krone in dieser Angelegenheit und dadurch in eine gewisse Zwangslage, die es als höchst unangenehme und lästige Fessel seiner eigenen Entschlußfreiheit empfand. Immerhin handelte es sich hier fast ausschließlich um geringfügige Summen, die sehr selten eine vierstellige Ziffer erreichten, also sachlich belanglos waren. Die Budgetkommissionen gaben das selbst oft genug zu, auch wurde stets die Genehmigung erteilt, aber es war eben nicht der Inhalt, sondern das Verfahren an sich, das so aufreizend wirkte, weil es als Versuch einer Beeinflussung aufgefaßt wurde.

Jedoch hatte dieses Verfahren noch eine besondere Auswirkung, die es erst verständlich macht, weshalb die justificierenden Kabinettsorders in den Kommissionsberichten und Verhandlungen einen so breiten Raum einnehmen und als „Anomalie in einem Verfassungsstaat“ und „letzter Rest eines vormärzlichen Absolutismus“ immer wieder zu erbitterten Protesten Anlaß gaben, die in keinem Verhältnis zu der sachlichen Bedeutung der angeführten Einzelfälle standen. Der Wortlaut von Nr. 3 des Erlasses ließ nämlich erkennen,<sup>21</sup> daß in die „Bemerkungen“ der O.R.K. nur diejenigen Erinnerungen aufgenommen werden sollten, welche „bei der Revision“ der Rechnungen gezogen waren. Damit blieben alle Unregelmäßigkeiten, die bereits vor der Rechnungsrevision der O.R.K. gegenüber durch Kgl. Kabinettsorders justificiert worden waren, von einer Erwähnung in den „Bemerkungen“ ausgeschlossen und kamen also auch nicht zur Kenntnis der Landesvertretung. Diese Bestimmung<sup>22</sup> war ganz dazu angetan, den Argwohn des Abgeordnetenhauses bei der Etatskontrolle ins ungemessene zu steigern, da sie die der Regierung so oft vorgeworfene Unaufrichtigkeit und Verschleierungstaktik in allen Budgetfragen zu bestätigen schien. Nicht allein, daß „jede Etatsüberschreitung und außer-

---

21. Vgl. diesen Anm. 6.

22. Sie ist übrigens in fast wörtlicher Uebereinstimmung bereits in dem Regierungsentwurf des O.R.K.Gesetzes enthalten, der in der ersten Session des Jahres 1862 dem Landtag vorgelegt wurde (vgl. S. 47), damals aber nicht beanstandet worden, wie überhaupt die justificierenden Kabinettsorders in jenen Verhandlungen keine Erwähnung fanden. Anscheinend ist damals der Kommission die ganze Tragweite dieser unauffälligen, weil in dem Zusammenhang wie selbstverständlich klingenden Wendung noch entgangen.



etatsmäßige Ausgabe, jeder Vorgriff auf kommende Jahre, jede Ver-  
ausgabung aus unrichtigen Fonds, jede Eigenmächtigkeit in Be-  
ziehung auf die dem Staatsschatze zu entziehenden, extraordinären  
Einnahmen der O.R.K. gegenüber durch eine Kgl. Order gedeckt  
werden können“ und derselbe Minister diese Order veranlasse und  
kontrasigniere, der die Ordnungswidrigkeit zu verantworten habe  
— sondern es liege sogar ganz in seiner Hand, auch die Kenntnis  
der Unregelmäßigkeit der Landesvertretung zu entziehen, indem er  
die Order so rechtzeitig bebringe, daß sie schon vor der Rechnungs-  
revision vorliege, und so eine „Bemerkung“ der O.R.K. darüber  
überhaupt abschneide. Auf diese Weise erfahre die Landes-  
vertretung „möglicherweise von den schlimmsten Verfassungsver-  
letzungen nichts“ und befinde sich also in dem „wichtigsten Punkt  
des Verfassungslebens in einem Zustand, der schlimmer sei, als zu  
Zeiten des absoluten Staates“. — Der Regierungsvertreter ant-  
wortete dann stets, das Dechargerecht der Landesvertretung werde  
durch diese Order gar nicht berührt, denn sie sei nur für die O.R.K.  
bestimmt, und ein Recht der Krone, durch Kabinettsorder eine Aus-  
gabe zu justifizieren, bestehe gegenüber dem Budgetrecht des Land-  
tages selbstverständlich nicht mehr. Worauf ihm dann vom Abge-  
ordnetenhaus berechtigterweise die „sonderbare Logik“ seiner  
Ausführungen vorgeworfen wurde, denn solange dieses Recht  
„faktisch ausgeübt werde“, bestehe es eben, und solange die  
Landesvertretung von den Unregelmäßigkeiten nichts erfahre und  
ihre Genehmigung nicht erteilen könne, „höre der gesetzlich festge-  
stellte Staatshaushaltsetat auf, noch irgendeine Bedeutung zu  
haben.“ — Mitunter begnügte sich der Regierungskommissar bei  
seiner Entgegnung auf diese gravamina sogar mit der bündigen Ant-  
wort: bezüglich der justifizierenden Kabinettsorders seien ihm  
solche in der Finanzverwaltung nicht bekannt, jedenfalls seien sie  
sehr selten!<sup>23</sup> Eine Feststellung, die sachlich unrichtig und irre-  
führend, rein wörtlich aber unwiderlegbar ist und ganz den Cha-  
rakter jener üblichen „Regierungserklärungen“ und „Dementis“  
hat, deren Wertlosigkeit ebenso feststeht wie ihre anscheinende  
Unentbehrlichkeit im politischen Leben.

---

23. Vgl. Komm.Ber. v. 9. Mai 65, S. 1970 (l. c. Anm. 14).

So wurde das Verfahren der justificierenden Kabinettsorders für das Abgeordnetenhaus zu einer unerschöpflichen Quelle des Mißtrauens gegen die Regierung, und das ist der eine Grund, warum es ihm in jedem Jahre soviel Worte widmete. Der andere liegt darin, daß dieser so verhaßte Zustand durch eine entsprechende Abänderung des Erlasses vom 24. Juni 1862, also unabhängig von dem Zustandekommen des O.R.K. Gesetzes, leicht zu beseitigen war, während bei der Kardinalfrage, welchen Inhalt der Begriff Etatsüberschreitungen haben sollte, eine Regelung nur dann für das Abgeordnetenhaus Wert hatte, wenn sie nicht durch einen Erlaß erfolgte, der jederzeit einseitig zurückgenommen werden konnte, sondern durch Gesetz.

Dieser Hauptgegensatz zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus erfuhr keinerlei Veränderung, und es erübrigt sich daher, an dieser Stelle noch einmal auf ihn einzugehen. In den Kommissionsanträgen und Plenarbeschlüssen wurde zwar stets gefordert,<sup>24</sup> auch die Abweichungen von den dem gesetzlich festgestellten Hauptetat „zu Grunde liegenden Etats und Nachweisungen“ der Landesvertretung mitzuteilen, aber die Regierung verhielt sich hierbei gänzlich ablehnend. Wie aussichtslos es vorläufig für das Abgeordnetenhaus war, seine in dieser Angelegenheit vertretene Auffassung durchzusetzen, zeigt am besten eine Auseinandersetzung, die im Jahre 1864 gelegentlich der Prüfung der Rechnung der Rendantur des Staatsschatzes stattfand<sup>25</sup> und hier herausgegriffen ist, weil sie auch ein Schlaglicht auf die ganze Atmosphäre dieser Verhandlungen wirft, deren innere Gereiztheit und Spannung in den sonst sehr trockenen Kommissionsberichten im allgemeinen nicht zur Geltung kommt. Nachdem die Kommission wieder einmal festgestellt hatte, daß bei einer Etatskontrolle, wenn sie überhaupt ihren Zweck erfüllen soll, auf die S p e z i a lrechnungen zurückgegangen werden müsse, erwiderte der Regierungsvertreter den erstaunten Kommissionsmitgliedern kurz: Die Landesvertretung habe es nur mit der Allg. Rechnung zu tun, mit irgendeiner Spezialnachweisung überhaupt nicht.

---

24. Vgl. diese (Anm. 18).

25. Vgl. Ber. der Budgetkomm. über die Rechnung der Rendantur des Staatsschatzes pro 1860 u. 61, vom 14. Jan. 1864 (Drucks. z. d. Verh. d. Abg.H. 1863/64, Bd. 2, Nr. 89).

Gerade weil deren Prüfung vom Landtag selbst nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und Eindringlichkeit vorgenommen werden könne, da sie „eine bestimmte Vorbildung, eine gründliche Information und eine fortgesetzte Uebung verlange, habe die Verfassung dieses Geschäft der O.R.K. übertragen“. Der Umstand, daß diese Spezialrechnungen also von der O.R.K. geprüft werden, verbunden mit deren „Bemerkungen“ wie sie jetzt vorliegen, müsse zur Dechargeerteilung genügen! — Diese Erklärung erregte in der Kommission „Sensation“. Man sei zwar seit zwei Jahren gewohnt, „die sonderbarsten, mit den Regeln der Hermeneutik in keinem Zusammenhang stehenden Interpretationen der Verfassungsbestimmungen von Seiten der Regierung zu vernehmen“, doch dieses übertreffe alles bisherige, usw. — In ähnlicher Weise endete jede Diskussion über diese Angelegenheit: auf der einen Seite bitterer Protest unter Darlegung der Rechtsgrundlage und materiellen Notwendigkeit, auf der andern kühles Bedauern auf der Basis einer entgegengesetzten Rechtsauffassung und Ablehnung des sachlichen Bedürfnisses. —

Auch die alte Forderung, daß die „Bemerkungen“ auch diejenigen „erheblichen Mängel in der Verwaltung“ enthalten müßten, „welche aus Veranlassung der Prüfung der Rechnungen“ entdeckt und dem König von der O.R.K. auf Grund des § 49 ihrer Instruktion vom 18. Dezember 1824<sup>26</sup> berichtet würden, tauchte jetzt regelmäßig wieder auf,<sup>27</sup> wobei man auf eine rechtliche Begründung ganz, auf eine sachliche meistens verzichtete. Teils wurde die Kenntnis einfach als wünschenswert oder notwendig hingestellt, teils aber auch wie in früherer Zeit ihre Bedeutung für die *E t a t s b e w i l l i g u n g* hervorgehoben.<sup>28</sup> Zwar hatte die Regierung in ihrem O.R.K.Gesetz-Entwurf von 1862 und den dazugehörigen Motiven die „Bemerkungen“ der O.R.K. als „Grundlagen zur Beschlußfassung über die

---

26. Vgl. S. 26, Anm. 21.

27. Vgl. die Anträge jener Jahre, Anm. 18.

28. Vgl. Komm.Ber. v. 14. Jan. 64, S. 5 (Anm. 14) ... es liege klar auf der Hand, daß solche Bemerkungen über etwaige Mängel in der Verwaltung „besonders bei der Etatsberatung von entscheidender Bedeutung ... die beste und lauteste Quelle der Beobachtung ... sind“. Vgl. ferner S. 30, auch Anm. 32.

Entlastung“<sup>29</sup> bezeichnet und damit bereits ihren Verwendungszweck lediglich für die *E t a t s k o n t r o l l e* begrenzt, doch erklärte sie später selbst, es komme auf den O.R.K.Gesetz-Entwurf von 1862 gar nicht an, eben weil der Entwurf geblieben sei, „am wenigsten auf dessen Motive“.<sup>30</sup> Das Abgeordnetenhaus tat also nur dasselbe, wie die Regierung, wenn es die Grundlage jenes Entwurfs unbeachtet ließ und unbekümmert um die staatsrechtliche Basis seine alte Forderung wieder aufnahm: Kenntnisaufnahme und Prüfung der in dem Bericht an den König namhaft gemachten erheblichen Mängel der Verwaltung. — Seitens der Regierung ging man hierauf zum Teil überhaupt nicht ein,<sup>31</sup> und wenn, dann stellte der Regierungsvertreter ohne Erörterung der staatsrechtlichen Grundlagen im allgemeinen nur fest, daß das Abgeordnetenhaus hierzu „nicht be-  
rufen“<sup>32</sup> sei. —

Erst als in den Verhandlungen über den O.R.K.Gesetz-Entwurf der Regierung von 1872 dieselbe Forderung nicht nur aufrecht erhalten, sondern auch durch eine neuartige und in ihrer Einfachheit verblüffende Motivierung wirksam unterstützt wurde,<sup>33</sup> verwandelte sie sich aus einem unzulänglich begründeten Anspruch in eine Frage von prinzipieller Bedeutung und fand dementsprechend eine ausführliche Behandlung. —

Zusammenfassend dürfen wir sagen, daß die Liberalen seit 1862 den politischen Kampf um das O.R.K.Gesetz und die mit ihm zusammenhängenden budgetrechtlichen Probleme genau so auf rein rechtlichem Gebiet auszutragen versuchten, wie den ungleich bedeutungsvolleren, weil Preußens Schicksal gestaltenden Machtkampf zwischen Krone und Parlament überhaupt, dessen Lösung sie in einseitigem Doktrinarismus unter Zugrundelegung der Fragestellung erzwingen wollten, was „*rechts*“ sei, wenn eine Kammer den Etat nicht bewillige, also ein Nichtzustandekommen des Etats vorliege. Die Berichte der Budgetkommissionen schwellen in jener Zeit von umständlichen juristischen Beweisen und Rechts-

---

29. Vgl. „Motive“, Hertel. Erg.H., S. 55, 60.

30. Vgl. Komm.Ber. v. 9. Mai 65, S. 1970 (Anm. 14).

31. Vgl. z. B. Komm.Bericht v. 14. Jan. 64 (Anm. 14).

32. Vgl. Komm.Ber. v. 9. Mai 65 (Anm. 14), S. 1970.

33. Vgl. S. 93.



belehrungen — also ob es deren überhaupt bedurft hätte! — denen man noch durch besondere Denkschriften den nötigen Nachdruck verleihen wollte. Und wenn wir in einer dieser Denkschriften einmal das Zugeständnis finden,<sup>34</sup> „daß die dem fünfjährigen Budgetkonflikt zu Grunde liegende Verfassungsfrage nicht schlechthin nach den Grundsätzen des formellen Rechts“, sondern nur unter „unbefangener Würdigung der tatsächlich vorhandenen Verhältnisse“ ohne gefährliche und folgenreiche Erschütterungen gelöst werden könne, so hat man einmal diese Einsicht niemals zur Tat werden lassen, und ferner spricht sie die Wahrheit nur halb aus. Denn die Tatsache des nicht zustandegekommenen Budgets war nur äußerlich ein Problem des Rechts. In Wirklichkeit handelte es sich um die reine Machtfrage, ob die Regierung gezwungen werden könne, von ihr als staatsnotwendig erachtete, von den Kammern aber abgelehnte Ausgaben zu unterlassen. Derartige für das gesamte Staatsleben bedeutungsvolle Fragen lassen sich niemals auf dem „Rechtsboden“ entscheiden, und auch hier gelangte schließlich der Wille derjenigen Partei zur Geltung, die sich am Ende als die stärkere erwies: der Wille der Krone.

Die Erfolglosigkeit seiner Bemühungen nötigte also dem Abgeordnetenhaus die schmerzliche Erfahrung ab, daß es überhaupt keine Möglichkeit gibt, die Vornahme einer R e c h t s handlung von einem Organ zu erzwingen, das an der staatlichen Willensbildung beteiligt ist. Eine Erfahrung, die der im Wesen des Liberalismus liegenden, individualistischen Betrachtungsweise des Staates von unten her, als einer Konstruktion von Rechtsnormen, die ausschließlich dazu vorhanden sind, das dauernd gefährdete Selbstbestimmungsrecht im Innern zu garantieren und den einzelnen vor dem Staat zu „schützen“, unzweideutig zum Bewußtsein bringen mußte, daß der Staat vornehmlich ein geschlossenes Machtzentrum ist und als solches um der Selbsterhaltung willen gegebenenfalls auch gegen das Recht nicht nur entscheiden darf sondern muß, und dadurch neues Recht schafft. Denn es bleibt grundsätzlich unerheblich, ob der sich durchsetzende Wille die

---

34. Vgl. Denkschrift der Abg. Reichensperger u. Gen. betr. das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses des Abgeordneten vom 22. Jan. 66 (Drucks. des Abg.H. 1866, Bd. 1, Nr. 20, S. 28).

alten Rechtsformen achtet oder zerbricht. Das Recht wird sich früher oder später, je nach der Schwere des Gegensatzes, entweder offen durch Verfassungsänderung oder in einer allmählich und mehr im verborgenen sich vollziehenden Wandlung, den tatsächlichen Machtverhältnissen immer angleichen. — Die preußische Entwicklung nahm den zweiten Weg, und wir müssen noch ausführlich darauf zurückkommen. —

## 2. Die grundsätzlich entscheidende Wendung.

Die Schlacht bei Königgrätz und ihr innenpolitischer Niederschlag in der Indemnitätserklärung des Landtags — diese beiden Ereignisse sind von so einschneidender Bedeutung für die preußisch-deutsche Geschichte, daß hier vielleicht die tiefste historische Caesur dieses Jahrhunderts liegt. Derselbe gewaltige Wille erfaßte die beiden geistigen Hauptströmungen des 19. Jahrhunderts, bestimmte ihren weiteren Verlauf für die nächsten zwei Menschenalter und gestaltete damit die folgende, bis 1918 reichende Epoche der deutschen Geschichte: die nationale Idee trug er in neuer, glanzvoller Entwicklung bis zur höchsten Entfaltung — den konstitutionellen Gedanken der Selbstbestimmung drosselte er so entscheidend, daß die Wirkung dieser nachdrücklichen, aber damals gewiß staatsnotwendigen Behandlung die Jahrzehnte überdauerte und noch heute spürbar ist. In unserem Zusammenhang müssen wir das Jahr 1866 vornehmlich unter dem zweiten Gesichtspunkt betrachten: als entscheidenden Wendepunkt der preußischen Verfassungsgeschichte, zugleich die Grundlagen der deutschen mitbestimmend.

Die Indemnitätsvorlage der Regierung brachte scheinbar der Landesvertretung den Sieg: ihr Budgetrecht wurde formell anerkannt. Indem der Landtag sie bewilligte, hatte aber die Regierung in der Sache selbst ihre Auffassung von der Staatsnotwendigkeit jener Ausgaben durchgesetzt und damit die Frage, wer bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Monarch und Parlament zu entscheiden habe, im Sinne der Krone gelöst. Das bedeutet theoretisch die Anerkennung des staatsrechtlichen Grundsatzes, daß die Krone eine selbständige Aufgabe im Staat zu erfüllen habe, die in der Pflicht besteht, das dauernde, über den Augenblick hinausgehende

Gesamtinteresse des Staates wahrzunehmen und zur Geltung zu bringen. Es bedeutet faktisch also den Sieg der Krone über den Landtag und damit die endgültige, für eine einheitliche und kraftvolle Entwicklung jedes Staatsorganismus lebensnotwendige Entscheidung in dem Machtkampf zwischen Exekutive und Legislative: die Krone nahm in Zukunft die erste Stelle im Staatsleben ein.

Die Wirkung dieser Tatsache auf die Gestaltung der Bundes- und Reichsverfassung und Interpretation der preußischen Verfassung im ganzen haben wir hier nicht zu untersuchen; ihre Bedeutung für die grundlegende Aenderung der Interpretation eines der wichtigsten Teile des positiven deutschen Staatsrechtes — des Budgetrechtes — wird später zu würdigen sein. Ihre allgemeine und dennoch wichtigste Folge für das O.R.K.Gesetz bestand darin, daß durch die endgültige Lösung der Machtffrage überhaupt erst die Voraussetzung seines Zustandekommens gegeben war. Aus der Kenntnis seiner bisherigen Entwicklungsgeschichte wissen wir jetzt, und können es an dieser Stelle einfach rekapitulieren, daß ein liberales O.R.K.Gesetz im tiefsten Grunde immer deswegen scheiterte und scheitern mußte, weil das Kräfteverhältnis zwischen Krone und Parlament noch nicht stabilisiert war; weil die Krone infolgedessen in den Bemühungen des Landtages in dieser Angelegenheit hauptsächlich eine Verkörperung seines Dranges nach Machterweiterung, einen Ausdruck jenes Ringens um die Vormachtstellung im Staat erblickte, dem überall entgegenzutreten sie als Staatsnotwendigkeit betrachtete. Der Kampf der Landesvertretung um das O.R.K.Gesetz war so zu einem Teil des großen monarchisch-parlamentarischen Machtkampfes geworden, was eine aufrichtige und sachliche Behandlung seiner materiellen Fragen auf Seiten der Regierung ausschloß. Und je weiter sich im Laufe der jahrelangen Verhandlungen sein Problemkreis ausdehnte, je deutlicher es allmählich beiden Parteien wurde, daß seine gesetzliche Ordnung tief in die Materie des Budgetrechtes hineingriff und ohne gleichzeitige Regelung einer der wichtigsten Fragen dieses Gebietes nicht möglich war, um so größer wurde seine Bedeutung für den Ausbau der Verfassung, um so inniger mithin seine Verknüpfung mit jenem Machtkampf, bei dem es sich ja um die Frage handelte, ob das

preußische Verfassungsleben unter monarchischem oder parlamentarischem Vorzeichen stehen sollte.

Dieser Kampf war jetzt entschieden, die Prädominanz der Krone gesichert — die Machtfrage bestand also nicht mehr. Damit war das stärkste Hindernis für die gesetzliche Regelung des O.R.K.-Problems und aller ihm zugehörigen Fragen — der grundsätzliche Widerstand der Krone — beseitigt.

Wenn wir also das Jahr 1866 schon aus diesem Grunde als entscheidenden Wendepunkt auch der Entwicklungsgeschichte des O.R.K.Gesetzes betrachten können, da es eine zu seiner Verwirklichung unentbehrliche Vorbedingung schuf, so nötigt uns dazu ganz entschieden die Tatsache, daß sich von der Beendigung des Konflikts ab langsam aber unaufhaltbar in dem Verhältnis der Parteien zu der Regierung eine vollkommene Verschiebung — nicht auf dem eigentlich konstitutionellen, sondern auf wirtschaftlichem Gebiet — zugunsten der Liberalen vollzog, die Anfang 1872 zu einem offenen Bruch der Konservativen mit der Regierung führte. Diese Wandlung machte die gemäßigten Liberalen zu den eigentlichen Trägern der Regierungspolitik, und das O.R.K.Gesetz war plötzlich nicht mehr die einseitige und aussichtslose Forderung einer reinen Oppositionspartei, sondern der legislatorische Vorschlag einer die Regierung unterstützenden Partei, der lediglich in seiner Eigenschaft als dauernder Bestandteil des liberalen Programms, auch ohne Gegenstand unmittelbarer und nachdrücklicher Bemühungen zu sein, sich dem Augenblick seiner Verwirklichung stetig näherte, und zwar in demselben Tempo und Umfang, wie die Verbindung zwischen Regierung und Liberalen enger und fester wurde. Allein durch die Zeit erhielt jetzt das O.R.K.Gesetz seine stärkste und nachhaltigste Förderung.

Wenn wir bisher den unmittelbar über das O.R.K.Gesetz gepflogenen Verhandlungen stets einen so ausführlichen Raum gewidmet haben, so leitete uns dabei weniger das Ziel, in ihnen den eigentlichen Schwerpunkt seiner Entwicklungsgeschichte zu finden — die Aussichten einer Gesetzesvorlage sind stets durch die Gesamtheit aller innenpolitischen Faktoren bedingt, und zwar um so mehr, je wichtiger ihr Inhalt ist — als die Notwendigkeit, seine rein sachlichen Probleme in ihrer Veränderung und allmählichen Klärung darzustellen. Diese Notwendigkeit fällt jetzt fort. Die



materiellen Gegensätze bleiben so, wie sie sich bisher gestaltet hatten, in der Folgezeit bestehen. Auch bildete die Frage des O.R.K.Gesetzes noch lange über die Beendigung des Konflikts hinaus einen Gegenstand minderen Interesses, da anderes und zunächst wichtigeres gesetzgeberisches Material in reichem Maße zu erledigen war, und überhaupt die gänzlich veränderte innen- und außenpolitische Situation mit ihrer Fülle neuer Probleme die Aufmerksamkeit der Parlamente voll in Anspruch nahm. In der Sache selbst bringen die folgenden, nach wie vor jährlich stattfindenden Kommissions- und Plenarverhandlungen keine Veränderung, also nichts, was uns nicht schon bekannt wäre. Wir können sie daher fortan außerhalb unserer Untersuchung lassen und die kommende Periode unter Zugrundelegung der für die Verwirklichung des O.R.K.Gesetzes jetzt entscheidenden Fragestellung darstellen: wie entwickelt sich in ihr das Verhältnis der liberalen Partei, als der eigentlichen Verfechterin des Gesetzes, zu Bismarck?

Die Umstände,<sup>1</sup> unter denen Bismarck die Ministerpräsidentschaft übernahm, machten ihn zwangsläufig zu dem exponierten Vorkämpfer des alten konservativen Preußen gegen die scheinbar alles mit sich fortreißende Welle der liberal-demokratischen Ideenwelt. Seine natürliche Stütze in diesem Kampf bildeten die Konservativen. Sie folgten ihm nicht mit freudiger Begeisterung, dazu mißtrauten sie seinem rücksichtslosen Realismus viel zu sehr, sondern oft widerstrebend und meist von zwiespältigen Gefühlen bewegt, und im Grunde nur deshalb, weil er ihnen als der einzige und daher unentbehrliche Führer erschien, der sie aus ihrer unter dem Druck des siegreichen Liberalismus fast verzweifelten innenpolitischen Situation der Konfliktszeit retten konnte. Ihr instinktiver Argwohn war durchaus berechtigt. Denn seine Uebereinstimmung mit ihnen entsprang keineswegs der Gemeinsamkeit politischer Grundsätze und Ideale, sondern „bezog sich weit mehr auf die nächsten als auf die letzten Ziele“.<sup>2</sup> Er bekämpfte die Liberalen

---

1. Vgl. zu folg. bes. die umfassende Untersuchung von Gerhard Ritter (I. c.), bes. S. 131 ff., die uns hier als Grundlage dient und eine mehr die Ergebnisse zusammenfassende als untersuchende Behandlung unserer Frage ermöglicht.

2. I. c. S. 70.

nicht als konservativer Parteimann, da ihm das reale preußische Machtinteresse weit über allen innerpolitischen Parteiidealen stand, nicht aus doktrinärem und gefühlsmäßig bedingtem Fanatismus, sondern ausschließlich deshalb, weil sein starkes Staatsgefühl in der liberalen Bewegung und ihrer Ideologie eine Bedrohung der Selbständigkeit der preußischen Monarchie und damit eine unmittelbare Gefahr für die Macht des preußischen Staates sah, die zu erhalten und zu verstärken er als seine eigentliche Aufgabe betrachtete. Hier realistische Machtpolitik — dort Prinzipientreue und romantische Gefühlspolitik, das war der unüberbrückbare Gegensatz zwischen dem Führer und seinem Gefolge. Er trat mit kaum verhüllter Deutlichkeit hervor, als Bismarck sich anschickte, die preußischen Lebensinteressen Oesterreich gegenüber gewaltsam zur Geltung zu bringen. Denn für die Konservativen war nicht nur die „vertrauensvolle Verbindung“ Preußens mit der Donaumonarchie, das freundschaftliche Zusammenarbeiten beider Staaten auf der Basis der Gleichberechtigung politisches Axiom,<sup>3</sup> sie hatten auch sehr reale Interessen an ihrer Einigkeit, da diese die „notwendige Voraussetzung für das Fortbestehen des alten deutschen Bundes und darum die einzige Sicherheit gegen die Umgestaltung der preußischen Verhältnisse im liberalen Geiste“<sup>4</sup> war. Die ganze, rücksichtslose Konsequenz Bismarckscher Machtpolitik sollten sie aber erst nach der so unerwartet schnellen und glanzvollen Beendigung des Krieges zu fühlen bekommen durch das Indemnitätsgesuch der Regierung, das mit der Auffassung des budgetlosen Regiments seitens der konservativen Partei, die es niemals als verfassungswidrigen Zustand anerkannt hatte, ganz unvereinbar war. Die Indemnitätsvorlage, überraschend für die Allgemeinheit, rief bei den Konservativen geradezu Erschrecken hervor. Denn in dem Augenblick, wo nicht wenige von ihnen eine Rückbildung der preußischen Verfassung erhofften,<sup>5</sup> mußten sie erleben, daß Bismarck dem Feinde die Hand zum Frieden reichte und die Verfassungswidrigkeit der budgetlosen Verwaltung formell anerkannte. Sie stimmten der Vorlage schließlich zu, weil ihnen nach der

---

3. I. c. S. 82, 134.

4. I. c. S. 136.

5. Vgl. dazu auch die Schilderung Bismarcks, Ged. u. Er., II, S. 70.

Stellungnahme des Königs in dieser Angelegenheit kaum etwas anderes übrig blieb. Doch fühlten sie sich im Grunde um den gerechten Lohn für ihre Unterstützung der Regierung in der Konfliktzeit gebracht,<sup>6</sup> während Bismarck sich lediglich von Erwägungen der Zweckmäßigkeit leiten ließ in der Erkenntnis, daß die Basis seiner Macht jetzt nicht mehr durch Weiterführung des Kampfes, sondern durch Aussöhnung mit den Liberalen vergrößert wurde, und in der Gewißheit, daß zur Lösung seiner großen nationalen Ziele, für die er eine feste Machtgrundlage brauchte, die Kräfte der Konservativen nicht ausreichten. Denn deren altpreußische und legitimistische Befangenheit hinderte sie daran, für den modernen nationalen Einheitsstaat das nötige Verständnis aufzubringen; ihr romantisch gefärbter Nationalitätsbegriff war mehr auf eine nationale Kulturgemeinschaft, als auf politische Einheit der Nation zugeschnitten.

Mit dem Indemnitätsgesuch nahm die latente Krisis zwischen Bismarck und den Konservativen ihren Anfang. Je mehr sie sich im Laufe der nächsten Jahre verschärfte, je fester wurde zwangsläufig auf der anderen Seite die Verbindung Bismarcks mit den gemäßigten Liberalen, die bereits bei den Beratungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes sehr eng war. Diese konnte ohne Hilfe der Mittelparteien — Freikonservative, Altliberale, Nationalliberale — die im konstituierenden Reichstag die absolute Mehrheit besaßen, nicht verabschiedet werden. Bismarck gewann ihre endgültige Unterstützung dadurch, daß er sich bei der Heeresfrage, die jetzt Bundesangelegenheit geworden war, zu einem Kompromiß bereit finden ließ, durch den die Friedenspräsenzstärke des Heeres nicht ein für allemal, sondern vorerst bis 31. Dezember 1871 auf 1% der Bevölkerung normiert und auch der Militäretat nur bis zu diesem Zeitpunkt festgesetzt wurde, mit dem Zusatz, daß dieses Ueberkommen auch über jenen Termin hinaus solange provisorische

---

6. Vgl. die bei Petersdorff teilweise abgedr. Denkschrift v. Kleist-Retzow „... Jetzt, wo das Ministerium den Kampf mit den Feinden der Monarchie glänzend gewonnen hat, wird das ganze Resultat dieses Kampfes vernichtet, der Siegespreis dem erstaunten besiegten Feinde in den Schoß geworfen. Es wäre eine Schmach vor ganz Europa. Es wäre eine Selbstentäußerung des Ministeriums und des Königs.“ (Herman v. Petersdorff, Kleist-Retzow, Stuttg. u. Berlin 1907, S. 381 f.).

Geltung haben sollte, bis die Angelegenheit durch Reichsgesetz geregelt werde. Allerdings hatte dabei der Druck der außenpolitischen Lage — die durch die Luxemburger Frage heraufbeschworene Kriegsgefahr — die Zustimmung der Liberalen wirksam gefördert und ihnen die Notwendigkeit einer nationalen Machtpolitik in ernster Weise vor Augen geführt. — Mit steigender Besorgnis und Furcht sahen die Konservativen bald, daß die Regierung auch in Wirtschaftsfragen immer liberalere Bahnen einschlug, während Bismarck ihnen selbst nicht nur jeden Einfluß auf seine Entschließungen verweigerte, sondern kurzerhand erklärte, ihre politische Pflicht erschöpfe sich in einer unbedingten Unterstützung der Regierung. Um ihre politische Selbständigkeit zur Geltung zu bringen, leisteten sie ihm Anfang 1868 in der Angelegenheit des Hannoverschen Provinzialfonds zum ersten Mal hartnäckige Obstruktion, obwohl Bismarck ihnen jetzt ganz offen mit einer Verlegung seiner parteipolitischen Basis und einer liberalen Kreisordnung drohte.<sup>7</sup> Wiederum gelang es ihm mit Hilfe der Liberalen, seinen Willen durchzusetzen. Die Frucht der konservativen Aktion war auf Seiten Bismarcks maßlose Empörung über ihre Auflehnung, bei der offenbar sachliche Motive nicht die entscheidende Rolle spielten, und verstärkte Hinwendung zu ihren liberalen Gegnern. Im weitesten Zusammenhang bedeutete sie für ihn nichts weniger, als die endgültige Entscheidung über die Frage, welcher Partei er sich zur Ausführung seiner großen nationalen Pläne hauptsächlich bedienen würde. Nicht der konservativen Partei, denn diese konnte, wie Roon es bei dieser Gelegenheit einmal ausdrückte,<sup>8</sup> noch immer nicht „begreifen, daß ihre heutigen Auffassungen und Aufgaben wesentlich andere sein müssen, als zur Zeit des Konflikts“, daß sie nicht mehr „die Rolle des Hemmschuhs“ spielen dürfe, sondern „eine Partei des konservativen Fortschritts“ sein müsse — nein, die Liberalen würden in Zukunft seine vornehmste parlamentarische Stütze bilden, das war für Bismarck das Ergebnis dieses Zwischenfalls,<sup>9</sup> obwohl äußerlich das Verhältnis des Kanzlers zu

---

7. Vgl. Ritter, 278.

8. Vgl. Roon, 377.

9. Vgl. Ritter, 292; Bismarck, Ged. u. Er., II, 165 ff.; vgl. ferner Brief Blanckenburgs an Roon v. 21. Jan. 70 (Roon, 420) ... „Daß er (Bismarck) die Fehler, die seit Provinzialfonds in Behandlung der Konservativen gemacht



den Konservativen vorläufig unerschüttert schien. Und wenn auch seine Verbindung mit den früheren Gegnern keineswegs frei war von bisweilen recht scharfen Reibungen — noch dasselbe Frühjahr 1868 brachte gelegentlich der Erörterung über die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers ein Wiederaufflackern des alten Gegensatzes „Königliches Regiment oder Parlamentarismus“ und eine heftige und anhaltende Verstimmung zwischen Bismarck und den Liberalen — so verkörpert der gesetzgeberische Niederschlag des jetzt mit Hochdruck arbeitenden Bundesparlaments, besonders auf dem Gebiet der nationalen Rechtseinheit und der Wirtschaftsgesetzgebung im wesentlichen den Sieg der liberalen Grundsätze. Dies im einzelnen zu zeigen ist nicht unsere Aufgabe. Denn es kommt hier nur auf die Heraushebung solcher Momente an, die nicht eine vorübergehende, sondern prinzipielle Bedeutung für das Verhältnis der Liberalen zum Kanzler hatten. Ein Verhältnis, dessen freundschaftliche Grundtendenz treulich durch die wirklichkeitsfremde und negierende Haltung der Konservativen schon so festgelegt war, daß es nur noch hinsichtlich seiner Intensität, nicht der Gesamtrichtung Veränderungen erfahren konnte. — Die Wende des Jahres 1870 brachte hierin die entscheidende, jetzt auch nach außen hin sichtbare Klärung. Als nach der so überaus glänzend verlaufenen ersten Etappe des deutsch-französischen Krieges die Vollendung der deutschen Einheit in unmittelbare Nähe gerückt war, zeigten sich die Konservativen in ihrem nur rückwärts gerichteten Doktrinarismus so wenig aufgelockert von der deutschnationalen Idee, daß sie ganz im Hintergrunde der Entscheidungen blieben. Der Beginn des Kulturkampfes mit seinen im Wesen des modernen, einheitlichen Staates liegenden Forderungen der staatlichen Schulaufsicht, der obligatorischen Zivilehe; die immer dringendere Notwendigkeit eines Ausbaues der Selbstverwaltung unter Anpassung an die veränderte Staats- und Gesellschaftsordnung — kurz, Bismarcks ganze innere Politik des raschen zweckmäßigen Ausbaues der militärischen und politischen Errungenschaften der letzten Jahre unter der stets aufrecht gehaltenen Parole: Fortschritt, nicht Rückbildung! rüttelte an

---

sind, nicht wieder gut machen will, das weiß ich von Varzin her; daß er die Meinung hat, daß die vorschreitende Einigung Deutschlands es erfordert, daß wir immer liberaler werden müssen — das spricht er geradezu aus ...“

den geistigen Grundlagen der konservativen Welt- und Staatsanschauung, die eben ganz im Vergangenen wurzelte, und machte eine Unterstützung durch die Konservativen innerlich unmöglich. — So brachte der erbitterte Widerstand, den sie im Februar und März 1872 dem Schulaufsichtsgesetz im Abgeordneten- und Herrenhaus entgegensetzten, obwohl die Regierung erklärt hatte, daß sie zu seiner Durchführung jedes verfassungsmäßige Mittel anzuwenden entschlossen sei, auf der einen Seite nur die Verwandlung der latenten Krisis in einen offenen Bruch. Auf der andern Seite machte sie für Bismarck die bereitwillig angebotene Hilfe der gemäßigten Liberalen unentbehrlich. —

### 3. Die Fixierung des Begriffs Etatsüberschreitungen als Voraussetzung für eine endgültige Lösung.

Unter diesen Umständen war der Boden für ein liberales O.R.K.Gesetz schon längst auf das beste bereitet. Und wenn sich seine Einbringung dennoch bis jetzt verzögert hatte, so wird man den Grund dafür nicht mehr wie früher in dem Vorhandensein allgemeiner Hemmungsfaktoren innerpolitischer Natur finden können, deren Wirksamkeit zu untersuchen und festzustellen bisher fast ausschließlich unsere Aufgabe gewesen ist. Sondern die Fülle neuer, gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Aufgaben und die damit verbundene Arbeitsbelastung bietet eine zwanglose Erklärung seines Ausbleibens, die auch vom Abgeordnetenhaus ohne Widerspruch hingenommen wurde, wenn die Regierung sie in den Verhandlungen um die Dechargeerteilung als Verzögerungsgrund anführte.<sup>1</sup>

Inzwischen hatte aber auch der Reichstag ein Interesse an der endlichen Regelung dieses Jahrzehnte alten preußischen Streitgegenstandes gewonnen, da er von Jahr zu Jahr durch besondere Bundes-, später Reichsgesetze<sup>2</sup> die Kontrolle des gesamten Reichshaushalts zunächst provisorisch der Preußischen O.R.K. übertrug,

---

1. Vgl. Sitz. vom 24. Febr. 1868 (Verh. d. Abg.H. 1867/68, III, S. 1881 f.: die Regierung sei „außer Stande gewesen, der Sache näher zu treten, weil die großen Arbeiten, die die Aufstellung des Etats für die neuen Provinzen mit sich bringe, alle Kräfte in Anspruch genommen haben.“

2. Zuerst vom 4. Juli 1868 (B.G.Bl. S. 433) abgedr. bei Hertel, S. 170 f.

weil es ratsam schien, mit der Beschlußfassung über die Gestaltung der Reichsrechnungsbehörde bis zum Abschluß der Neuorganisation der preußischen zu warten. In den letzten Jahren hatte der Reichstag jedoch die Vorlage eines entsprechenden Gesetzes auch für den Fall gefordert, daß das preußische O.R.K.Gesetz noch nicht zustandegekommen sein sollte, da die bis jetzt stets vergeblich gebliebenen Bemühungen um dieses Gesetz zur Vorsicht mahnten.<sup>3</sup> Dadurch wurde also auch von Reichs wegen ein gewisser Druck auf die Verwirklichung dieser Reform ausgeübt, der übrigens in den kommenden Verhandlungen im preußischen Abgeordnetenhaus recht häufig von der Opposition zugleich als Druckmittel auf eine möglichst liberale Gestaltung des beratenen Gesetzes benutzt wurde, widrigenfalls man eben auf seine Vorlage im Reichstag zu warten vorziehen würde. —

Schon im Februar 1870 hatte der Regierungsvertreter in der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses erklärt,<sup>4</sup> er sei ermächtigt, „im Namen des Staatsministeriums die bestimmte Zusage zu machen, daß das O.R.K.Gesetz in der nächsten Session vorgelegt werden solle“. Der unerwartete Ausbruch des deutsch-französischen Krieges veranlaßte noch eine kurze Verzögerung, aber am 1. Dezember 1871 überreichte der Finanzminister v. Camphausen, von links mit beifälligem „Ah!“ begrüßt, dem Abgeordnetenhaus die Vorlage eines O.R.K.Gesetz-Entwurfs, die am 9. Dezember einer Kommission von 14 Mitgliedern zur ersten geschäftlichen Beratung überwiesen wurde.<sup>5</sup> —

Es sei im Voraus bemerkt, daß alle Bestimmungen des jetzt zu behandelnden O.R.K.Gesetz-Entwurfs, die sich auf die administrative Revisionstätigkeit der O.R.K. beziehen, nicht Gegenstand unserer Darstellung werden, übrigens auch dem Landtag nur geringes Interesse und wenig Mühe abnötigten, sondern ausschließlich jener Teil, der sich mit der Tätigkeit der O.R.K. als unterstützende Behörde bei der parlamentarischen Entlastungserteilung beschäftigt. Aber auch bei den Beratungen hierüber tauchten

---

3. Vgl. dazu Hertel, 246 f. und Vocke, 521 ff.

4. Vgl. Ber. der Budgetkomm. v. 9. Febr. 1870 (Anl. z. d. Verh. des Abg.H. 1869/70, Bd. 1—3, (Sammelbd.) Nr. 338, S. 1485 f.).

5. Vgl. Hertel, 238 f.

einige Fragen wesentlich technischer oder finanzpolitischer Natur auf, die mitunter zu Aenderungs- oder Zusatzanträgen Anlaß gaben, welche wiederum ihrerseits z. T. zurückgezogen oder neuamendiert, schließlich aber von der Kommission oder im Plenum alle abgelehnt wurden. Auch diese sind für uns ohne Interesse und werden außerhalb der Darstellung bleiben. Alle übrigen uns schon bekannten Probleme treten jetzt in mehr oder minder veränderter Gestalt und Bedeutung wieder auf.

Die Grundfrage des O. R. K. Gesetzes war die Definition des Begriffs *Etatsüberschreitungen*. Denn sie bestimmte, wie wir wissen, so weitgehend Umfang und Wert der „Bemerkungen“, die ja das einzige Material der Landesvertretung zur Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Kontrolle bildeten — wenn anders das alte „Gaukelspiel“ der Entlastung nicht weiter fortgesetzt werden sollte — daß eine den Landtag befriedigende Lösung dieser zunächst rein etatsrechtlichen Frage überhaupt die sachliche Vorbedingung, die Voraussetzung für das Zustandekommen des ganzen Gesetzes war.

Die Regierung schuf diese Voraussetzung, indem sie sich in ihrem Entwurf vorbehaltlos dem vom Landtag hierin vertretenen Standpunkt anschloß und als *Etatsüberschreitungen* im Sinne des Art. 104 PrVU alle Mehrausgaben betrachtete, „welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 a. a. O. festgestellten Staatshaushaltsetats oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezial-etats stattgefunden haben ....“<sup>6</sup>

Damit war der bisher anscheinend unüberbrückbare Hauptgegensatz zwischen den Auffassungen von Regierung und Landesvertretung aus der Welt geschafft und die größte Schwierigkeit des O. R. K. Gesetzes von vorn herein debattelos beseitigt. Es entstand eine Atmosphäre zuversichtlichen Vertrauens, die eine wohlwollende Aufnahme des Regierungsentwurfs im Landtag garantierte und die endgültige und befriedigende Regelung des ganzen Fragenkomplexes erwarten ließ. Ja — man kann sagen, daß durch dieses bedingungslose und freiwillige Nachgeben der

---

6. Vgl. § 18 des Entwurfs (Hertel, 224).



Regierung in diesem wichtigsten Punkt die Verwirklichung des O.R.K.Gesetzes im großen und ganzen gesichert war.

Um so nachdrücklicher taucht die Frage auf, wie ist es möglich, daß sich die Regierung jetzt ohne weiteres eine Auffassung zu eigen machte, die sie bisher stets für unannehmbar erklärt hatte? Eine Auffassung, die zugleich und offenbar im Widerspruch stand mit dem tatsächlichen Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Landesvertretung, da sie ein freiwilliges Zugeständnis der Krone an das Parlament darstellte, das eben erst seinen Kampf um die Macht im Staate endgültig verloren hatte? Warum ließ die Regierung nach ihrem Siege kampflos ein Stück ihrer Macht, das sie bis zu jener Entscheidung zäh verteidigt hatte, in die Hände des Parlaments gleiten; jetzt, wo man eher das gegenteilige Bestreben erwarten könnte: die endlich gesicherte Vormachtstellung nun auch auf dem Gebiete des Budgets zum mindesten zu behaupten, wenn nicht zu erweitern?

Daß das Verhalten der Regierung in Wahrheit nichts weniger als erstaunlich oder widerspruchsvoll, sondern geradezu ein spezifischer Ausdruck der seit 1866 völlig neugestalteten, innerpolitischen Struktur war, wird sofort klar bei der Ueberlegung, daß es sich hier — nicht in der Bedeutung, aber im Prinzip — um dasselbe Problem handelte, wie 1866 bei dem Friedensschluß Bismarcks mit den Liberalen. Gerade weil die Krone damals in der Beendigung des Verfassungskonfliktes ihre Kraft gezeigt hatte, sich gegebenenfalls in der Sache durchzusetzen, konnte sie formell unbedenklich das Budgetrecht der Landesvertretung anerkennen. Der Erfolg war nicht eine Verminderung, sondern die endgültige Stabilisierung ihrer Macht. In diesem, aber auch nur in diesem Bewußtsein ihrer neugefestigten starken Stellung konnte die Regierung auch jetzt bei der Definition des Begriffs Etatsüberschreitungen dem Landtag mit leichter Hand die Erfüllung seiner Hauptforderung in den Schoß werfen. Denn in der Tat hatte dieses Problem inzwischen an politischer Bedeutung beträchtlich eingebüßt. Bis 1866 mußten Regierung und Parlament es notwendigerweise als partiellen Ausdruck ihres ganzen Ringens um die Oberhand, als noch auszutragenden Machtkampf auf budgetrechtlichem Gebiet betrachten und seine Entscheidung entsprechend hoch werten — jetzt, bei erneuter Prüfung unter rein sachlichen und nüchternen Gesichtspunkten, war sein

Wert in den Augen der Regierung erheblich zusammengeschrumpft. Tatsächlich hatte ihr, den gegebenen Machtverhältnissen scheinbar widersprechendes Zugeständnis im wesentlichen nur formale Bedeutung und denselben zweifelhaften, kaum als Erfolg für den Landtag zu buchenden Wert wie sein eben ausdrücklich bestätigtes Budgetrecht. Jetzt konnte es unbedenklich erteilt werden, da sein wirklicher Inhalt bereits durch eine, das gesamte preußische Staatsleben determinierende Vorentscheidung stark verwässert war. — M. a. W., wir haben hier eine praktisch greifbare, unmittelbar in einem Vorschlag *de lege ferenda* konkretisierte Erscheinungsform jener Tatsache vor uns, deren allgemeine Wirkung auf die Aussichten des O.R.K.Gesetzes wir bereits hervorhoben:<sup>7</sup> der Bereinigung der innerpolitischen Atmosphäre Preußens von dem Machtkampf zwischen Krone und Parlament. „In verbis simus faciles!“ Mit diesem inhaltsreichen Satz charakterisiert Bismarck rückblickend seine damalige Auffassung der Indemnitätsvorlage.<sup>8</sup> „In Worten laßt uns gefällig sein!“ das ist zugleich auch die kürzeste Erklärungsformel für die veränderte Haltung der Regierung bei der Definition des Begriffs *Etatsüberschreitungen*.

Die Verhandlungen über diese Angelegenheit in der Kommission und im Plenum machten dann auch keinerlei Schwierigkeiten mehr. Das Abgeordnetenhaus behielt die Fassung der Regierung unverändert bei und hielt es nur noch für zweckmäßig, eine unzweideutige Erläuterung des Begriffs „*Spezialetat*“ hinzuzufügen, da dieser Ausdruck als budgetmäßiger *terminus technicus* für die Unterabteilungen des Hauptetats noch nicht eingeführt war.<sup>9</sup> Nach anfänglichem Sträuben war die Regierung damit einverstanden,<sup>10</sup> auch das Herrenhaus änderte nichts daran,<sup>11</sup> und der ganze *Passus* lautete endgültig:<sup>12</sup>

„*Etatsüberschreitungen* im Sinne des Artikels 104 der Verfassungsurkunde sind alle Mehrausgaben, welche gegen die

---

7. Vgl. S. 77 f.

8. Vgl. Bismarck, *Ged. u. Er.*, II, 79.

9. Vgl. den Komm.Ber. (Hertel, 255, 278); Plenarverhdlg. (I. c. S. 422 ff., 439 f.).

10. Vgl. die Ausführungen Camphausens, I. c. 427 f.

11. Vgl. d. Verh. im Herrenhaus (I. c. 477 ff.).

12. Vgl. § 19 des O.R.K.Gesetzes vom 27. März 1872, I. c. 188 f.

einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 festgestellten Staatshaushaltsetats oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in den Etats als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben bei anderen ausgeglichen werden. Unter dem Titel eines Spezialetats ist im Sinne dieses Gesetzes zu verstehen jede Position, welche einer selbständigen Beschlußfassung des Landtags unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist.“

#### **4. Die Festsetzung des Inhalts der „Bemerkungen“ und die Verabschiedung des O.R.K.Gesetzes am 27. März 1872.**

War die Definition des Begriffs Etatsüberschreitungen die Grundlage des O.R.K.Gesetzes, so war die Feststellung des Inhalts der „Bemerkungen“ sein Kernstück. Für die Beschlußfassung des Landtags über die Entlastung der Staatsregierung „die erforderlichen Grundlagen zu gewähren“ und sie so „vollständig vorzubereiten“, daß sie „mit bewußter Ueberzeugung“ erteilt werden könne — das war seit Bestehen der Verfassung Zweck und Ziel der jährlich aufs neue geforderten „Bemerkungen“, es war der Zweck des ganzen Gesetzes, und wir finden dieselben Worte schon in dem vor 10 Jahren vorgelegten Entwurf, bzw. in seinen Motiven. Daß es zweier Jahrzehnte bedurft hatte, um diese dem Sinne und dem Zweck nach feststehende Aufgabe auch im einzelnen zu begrenzen und zu realisieren, lag, wie wir wissen, wahrlich nicht an mangelnden Bemühungen der Landesvertretung, sondern an den politischen Verhältnissen. Die Ereignisse des Jahres 1866 hatten aber die Perspektive aller Erscheinungen auf dem innerpolitischen Blickfelde gründlich verschoben und auch dem Problem der „Bemerkungen“ ein sehr verändertes Aussehen gegeben. Es hatte inzwischen seine Lösung gewissermaßen selbst in Angriff genommen, und als man die parlamentarische Behandlung begann, stand sein Hauptinhalt, wie er durch die erweiterte Feststellung des Begriffs Etatsüberschreitungen gegeben war, bereits fest.

Der entsprechende Paragraph des Regierungsentwurfs (§ 17)<sup>1</sup> lautete:

---

1. Vgl. Hertel, 224.

„Die nach Vorschrift des Art. 104 der Verfassungsurkunde mit der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres von der Staatsregierung dem Landtag vorzulegenden, von der Ober-Rechnungskammer unter selbständiger, unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemerkungen müssen ergeben:

1. ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der Ober-Rechnungskammer revidierten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind,
2. ob und inwieweit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats oder der von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats stattgefunden haben, insbesondere
3. ob und welche Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde vorgekommen sind und
4. zu welchen außeretatsmäßigen außerordentlichen Ausgaben (§ 18) die Genehmigung des Landtags noch nicht beigebracht ist.“

Die Worte „unter selbstständiger, unbedingter Verantwortlichkeit“ sollten noch einmal ausdrücklich die volle Selbständigkeit der O.R.K. betonen. Während in den ersten sieben Paragraphen des O.R.K.Gesetzes<sup>2</sup> der Grundsatz der kollegialen Beschlußfassung, die Unabhängigkeit der O.R.K. von Landesvertretung und Behörden, die Gleichstellung ihrer Mitglieder den richterlichen Beamten (Inamovibilität), ihr Ausschluß von der Wählbarkeit in den Landtag und der Uebernahme von Nebenämtern festgesetzt war, handelte es sich hier um die besondere Hervorhebung ihrer Unabhängigkeit auch dem König gegenüber. Und zwar richtete sich diese Wendung vornehmlich gegen die Praxis der justifizierenden Kabinettsorders und hatte die Bedeutung, daß die O.R.K., sofern ein gesetzlicher Grund zur „Bemerkung“ vorhanden war, unter allen Umständen diese Ordnungswidrigkeit dem Landtag zur Kenntnis bringen müsse,

---

2. Vgl. Hertel, 169 ff.



auch wenn sie schon bei der Rechnungsrevision durch Kgl. Kab-Order gedeckt war. — Damit war die bereits früher von beiden Seiten vertretene, aber durch die Praxis teilweise aufgehobene Rechtsauffassung,<sup>3</sup> daß die verfassungsmäßige ministerielle Verantwortung gegenüber der Landesvertretung durch derartige Kabinettsorders in keiner Weise berührt werde, gesetzlich fixiert und zur tatsächlichen Geltung gebracht.<sup>4</sup>

In dem folgenden Teil des Paragraphen wurde der eigentliche Umfang der nach Art. 104 PrVU von der O.R.K. zu erteilenden „Bemerkungen“ festgesetzt. Er unterscheidet sich inhaltlich von dem Allerh.Erlaß vom 24. Juni 1862<sup>5</sup> in zwei Punkten. Nach dem Erlaß sollten nur die E r i n n e r u n g e n gegeben werden, welche durch Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats veranlaßt worden waren, nach dem Entwurf die A b w e i c h u n g e n s e l b s t. Ferner sollten jetzt eben nicht mehr Abweichungen von dem Hauptetat, sondern auch solche von den Titeln der Spezialetats dem Landtag zur Kenntnis gebracht werden. Der Schwerpunkt der „Bemerkungen“ lag dadurch natürlich fortan in den Spezialetats, die dem Gerippe des Staatshaushaltsetats überhaupt erst Fleisch und Blut geben, da Abweichungen von dem Hauptetat — abgesehen von Fondsverwechslungen — normalerweise nur sehr selten vorkommen.

Jedoch fühlte sich die Kommission von dieser Ausdehnung der „Bemerkungen“ noch nicht befriedigt.<sup>6</sup> Sie sprach die Befürchtung

---

3. Vgl. S. 71.

4. Das Problem der allgemeinen Rechtswirksamkeit der justifizierenden Kab.Orders (auch gegenüber den dadurch Bedachten) — staatsrechtlich lange Zeit eins der umstrittensten — steht hier außer Diskussion. Es genüge der Hinweis, daß man eine Zusammenstellung der sehr umfangreichen Literatur darüber bei Bellardi, S. 58 (l. c.) findet, der die Frage dahingehend beantwortet, daß bei den drei möglichen Fällen der Ausübung des Kgl. Gnadenrechts in Finanzsachen: 1. Niederschlagung von Kassendefekten, 2. Nichtgeltendmachung privatrechtlicher Ansprüche, 3. Erlaß von Steuern und Stempeln, die beiden ersten Fälle der libera administratio angehören und ohne Einschränkung rechtsgültig sind, während im dritten Falle bei ebenso unbedingter Rechtsgültigkeit gegenüber dem Bedachten jedoch die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit bis zur Entlastung durch den Landtag erhalten bleibt. l. c.

5. Vgl. S. 64.

6. Vgl. Hertel, 271 ff.

aus, daß auch die Erweiterung, die sich aus der Einbeziehung der Spezialetats in die Norm für die Ministerverantwortlichkeit ergebe, nach dem bisher üblichen Verfahren der O.R.K.<sup>7</sup> nur die Zahl der gerügten Fondsverwechslungen stark vermehren werde, ohne jedoch die Natur der „Bemerkungen“ wesentlich zu verändern. Die Natur der „Bemerkungen“ sei es aber gerade, welche das Abgeordnetenhaus fortgesetzt für unbefriedigend und zu einer wahren Prüfung nicht geeignet erklärt habe. Die Kommission stellte infolgedessen fest, „daß die Bemerkungen in dem beschränkten Umfange des Entwurfs auch in Zukunft nicht dem Landtage das zur Erfüllung seiner Aufgaben unentbehrliche Material zuführen würden“ und beantragte, in Nr. 2 des Entwurfs hinter den Worten „Titel der Spezialetats“ den Passus einzuschieben:<sup>8</sup>

„oder von den mit einzelnen Posten des Etats verbundenen Bemerkungen, oder Abweichungen von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen und Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum bezüglichen Gesetze und Vorschriften,“ usw.

Der erste Satz dieses Amendements wurde zwar von dem Regierungsvertreter für überflüssig gehalten, da unter dem im Entwurf gebrauchten Ausdruck „Bestimmungen“ nicht allein die Festsetzung des Betrages, sondern auch die Festsetzung des Zweckes im Etat zu verstehen sei, Abweichungen also nicht nur in quanto, sondern auch in quali, auch von dem dispositiven Teil des Etats-titels gerügt werden sollten, doch erklärte Camphausen schließlich, er habe gegen eine Aufnahme dieses Passus keine grundsätzlichen Bedenken.<sup>9</sup>

Der restliche Teil des Zusatzantrages hingegen bildete den fast alleinigen Verhandlungsgegenstand bei den Beratungen über das O.R.K.Gesetz im Jahre 1872. Alle andern Fragen boten — nachdem das Problem der Etatsüberschreitungen

---

7. Vgl. S. 66.

8. Vgl. Hertel, 294.

9. Vgl. die Äußerungen des Reg. Vertreters in der Kommission (Hertel, 272) und die Camphausens im Plenum (387), ferner seine Ausführungen im Herrenhaus (487).

mit seiner automatischen Wirkung auf den Inhalt der „Bemerkungen“ fast debattelos geklärt und die Angelegenheit der justifyierenden Kabinettsorders glatt und reibungslos aus der Welt geschafft waren — keine ernsthaften Schwierigkeiten und wurden mehr oder minder schnell im einzelnen, im allgemeinen aber ohne großen Kraftaufwand gelöst. Hier dagegen herrschten grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten und Kampfesstimmung auf beiden Seiten. Denn der Zusatz verkörperte in modifizierter Form eine vom Abgeordnetenhaus beharrlich erhobene, schon durch die Tradition beschwerte Forderung, welche die Regierung aber niemals anerkannt hatte und auch jetzt in ihrem neuen Gewande nicht anerkennen wollte: den Anspruch auf Kenntnis der wesentlichen, bei der Rechnungsrevision festgestellten Mängel der Verwaltung und der gutachtlichen Äußerungen der O.R.K. zu ihrer Beseitigung.<sup>10</sup> Das zeigt besonders deutlich ein ursprünglich zu dem Amendement noch gehöriger, letzter Zusatz „und maßgebenden Verwaltungsgrundsätze“, der jedoch in der Kommission mit Stimmengleichheit abgelehnt worden war.

Jetzt legte man dieser alten Forderung die, bereits von der Kommission formulierte, bestechende Begründung unter,<sup>11</sup> es müsse doch mindestens verlangt werden, „daß der Landtag mit Einsicht die Frage beantworten könne, ob die bewilligten Mittel zu dem bewilligten Zwecke und unter der Voraussetzung der Bewilligung verwendet worden seien. Der bewilligte Zweck ergebe sich allerdings zu allererst aus dem Wortlaut des Etats mit Einschluß der zu dem Posten ausdrücklich beschlossenen Bemerkungen, aber er werde näher präzisiert durch objektive Voraussetzungen, welche nicht immer aus den Worten des Etats hervorgehen und in dieser Weise gar nicht fixiert werden können. Jene Bewilligung geschehe unter der stillschweigenden Annahme, daß die Verwaltung bei der Einnahme oder Ausgabe nach Maßgabe der für die letzteren bestehenden Gesetze, Vorschriften und der maßgebenden Verwaltungs-

---

10. Vgl. dazu S. 26 f., 30, 73 f.

11. Vgl. Hertel, 271 ff.

grundsätze verfahren werde.“ In diesen Vorschriften und Grundsätzen liege der „Kern der Normen für die Finanzverwaltung“ und Verstöße gegen diese seien tatsächlich und ihrer rechtlichen Natur nach „eine regelwidrige Anwendung der Mittelbewilligung“.

Diese Argumentation, daß alle etatsmäßigen Bewilligungen von Geldmitteln nur unter gewissen, objektiven, stillschweigenden Voraussetzungen erfolge, die in der Gesamtheit der für die Finanzverwaltung maßgebenden Gesetze, Vorschriften und allgemeinen Grundsätze enthalten seien, welche infolgedessen ebenfalls als Norm für die Ministerverantwortlichkeit zu betrachten wären, wurde von den Liberalen die ganzen Verhandlungen hindurch zähe verteidigt und mit zahlreichen Beispielen belegt. Dagegen sahen die Konservativen in dem Zusatzantrag einen Uebergriff in die Exekutive und den Beweis, daß die eingangs der Beratung von den Liberalen kundgegebene Versicherung, sich von jeder Erweiterung der Machtmittel des Landtags oder Berührung der Kgl. Prärogative fernzuhalten,<sup>12</sup> von ihnen tatsächlich nicht inne gehalten wurde.

Die Regierung hielt es zunächst überhaupt für unzumutbar, daß die O.R.K. alles, was in ihren Augen als Verstoß gegen bestimmte Gesetze und Vorschriften erscheint, in die „Bemerkungen“ aufnehme, da bei den unvermeidlichen Meinungsverschiedenheiten „die Landesvertretung nur allzusehr geneigt sein möchte, ihrerseits zu unterstellen: die O.R.K. hat Recht und der Ressortchef hat Unrecht“.<sup>13</sup> Im übrigen führte sie von Anfang an aus, daß es für die Unterstützung der Landesvertretung durch die O.R.K. eine ganz bestimmte Grenze gebe: die „Bemerkungen“ hätten lediglich den Zweck, die Prüfung der Allg.Rechnung und die Decharge so vorzubereiten, daß die Entlastung von dem Landtag mit der Ueberzeugung erteilt werden könne, daß die bewilligten Mittel ihrem Zwecke gemäß verwandt worden seien. Dabei spielten aber Verstöße gegen anderweitige Gesetze, Verwaltungsvorschriften und -grundsätze keine Rolle.<sup>14</sup> Die Beachtung dieser Normen werde von

---

12. Vgl. die Einführungsrede des Berichterstatters Lasker im Plenum (Hertel, 298 ff.).

13. Vgl. Camphausen, I. c. 388.

14. Vgl. Komm.Ber. (I. c. 272 ff.); Plenarverhandlungen bes. I. c. 367 ff.



der O.R.K. bei ihrer administrativen Revisionstätigkeit geprüft, auch erstatte sie über die Ergebnisse einen gutachtlichen Bericht an den König, doch habe das nichts mit ihrer Tätigkeit für die Landesvertretung und der Entlastung der Staatsregierung zu tun.

Aber wenn auch dieses für deutsche Parlamente typische, und zum guten Teil historisch bedingte, mißtrauische Kontrollbedürfnis nicht so leicht einzudämmen war und die Forderung auf Beibehaltung der „Vorschriften“ immer von neuem erhoben wurde; wenn man das Thema sogar noch nach verschiedenen Seiten hin variierte und etwa darauf hinwies, daß man früher viel weiter gegangen sei und die materiellen Mängel der gesamten Finanzwirtschaft hätte kennen lernen wollen, jetzt hingegen nur die „formellen!“ Mängel, die in einzelnen Verstößen gegen Gesetze und Vorschriften zu Tage getreten seien;<sup>15</sup> oder behauptete, es sei „ein zu enger Gesichtspunkt“, die Tätigkeit der O.R.K. gegenüber der Landesvertretung mit der Herbeiführung der Entlastung für abgeschlossen zu erachten, vielmehr sei es alte „Tradition“, daß die Prüfung der Rechnung außer der Entlastung der Staatsregierung noch „die bedeutende Aufgabe hat, . . . die Kenntnis der Verwaltungspraxis auch in den Mitgliedern der Landesvertretung zu entwickeln“, denen es dadurch viel leichter werde, die Schwierigkeiten der Staatsregierung in vielen Details zu begreifen<sup>16</sup> — das endliche Resultat dieser langwierigen Verhandlungen war doch ein solches, daß es dem Abgeordnetenhaus alle Ehre machte. Zumal die „ungewöhnlich feine Natur dieses Gesetzes“, das „die Verstandesschärfe und die Logik in einem Maße herausfordert, welches glücklicherweise nicht für alle Gegenstände der Gesetzgebung notwendig ist“,<sup>17</sup> so häufig als Hemmungsfaktor hervorgehoben wurde.

Das Wort „Vorschriften“ fiel schließlich doch; dagegen wurden die Abweichungen von den **F i n a n z g e s e t z e n** unternamentlicher Abstimmung mit 9 Stimmen Mehrheit angenommen.<sup>18</sup> Mit Recht, denn Verstöße gegen **G e s e t z e** fallen unter die Ver-

---

15. Vgl. Abg. Richter (Hagen), I. c. 383.

16. Vgl. Abg. Virchow, I. c. 373.

17. Vgl. Abg. Lasker, I. c. 300; u. passim.

18. Vgl. Hertel, 402 f.

antwortlichkeit der Regierung und bedürfen entsprechend der Entlastung des Landtags.

Ein letzter Zusatzantrag zu diesem Paragraphen:

„Mit den Bemerkungen ist ein Bericht zu verbinden, welcher die hauptsächlichsten Erlebnisse der Prüfung übersichtlich zusammenfaßt.“

ging im Abgeordnetenhaus unbeanstandet durch,<sup>19</sup> wurde aber vom Herrenhaus abgelehnt, weil die Meinung aufkommen könnte, daß hierin eine direkte Aufforderung an die O.R.K. enthalten sei, einen kritisierenden Bericht über die Mängel der ganzen Verwaltung zu erteilen.<sup>20</sup> Wenn auch die Unzulässigkeit dieser Auffassung ausdrücklich im Abgeordnetenhaus hervorgehoben sei und auch der Finanzminister seine Zustimmung unbedenklich erteilt habe und jetzt noch aufrecht erhalte in der Voraussetzung, daß hier ein berechtigter Zweifel nicht eintreten könne, so sei es doch am besten, auch jedes mögliche Mißverständnis von vorneherein auszuschließen und den Zusatz lieber ganz abzulehnen.

Ueberhaupt befand sich Camphausen im Herrenhause in der Rolle des Verteidigers. Der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Ausdehnung der „Bemerkungen“ auf Verstöße gegen Finanzgesetze war er dort entgegengetreten. Hier befürwortete er sie mit der Begründung, daß ihre Ablehnung evtl. das Scheitern des ganzen Gesetzes zur Folge haben würde. Aus dieser Erwägung sei die Regierung jetzt mit der Erweiterung einverstanden.<sup>21</sup> Doch ließ sich das Herrenhaus nur unter Widerstreben und auf die ausdrückliche Billigung des Finanzministers hin dazu bereitfinden, seine Zustimmung zu geben.<sup>22</sup>

In der Schlußberatung des O.R.K.Gesetzes im Abgeordnetenhaus am 14. März wurde der vom Herrenhaus gestrichene Schlußbericht, sowie die bereits einmal im Plenum des Abgeordnetenhauses abgelehnte Ausdehnung der „Bemerkungen“ auf Verstöße gegen die „Vorschriften“ durch einen Antrag Virchows wieder von neuem aufgenommen<sup>23</sup> und vom Antragsteller in letzter Minute noch

---

19. Vgl. Hertel, 420.

20. Vgl. Hertel, 493 ff.

21. Vgl. Hertel, 485 ff.

22. Vgl. Hertel, 485 ff.

23. Vgl. den Antrag Virchow u. Gen., I. c. 509.

einmal ausführlich verteidigt.<sup>24</sup> Doch sprach sich bereits der Berichterstatter<sup>25</sup> und besonders auch der Finanzminister<sup>26</sup> für die Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Herrenhaus beschlossenen Fassung aus. Es gelang ihnen schließlich, ihrer Auffassung Geltung zu verschaffen, wobei die Erwägung den Ausschlag gab, daß sonst evtl. das ganze Gesetz an dem zu erwartenden Widerstand des anderen Hauses stürzen würde. In der Schlußabstimmung wurde es mit „erheblicher Majorität“ definitiv angenommen. Der den Umfang der „Bemerkungen“ feststellende Paragraph 18 des O.R.K.-Gesetzes vom 27. März 1872 lautete jetzt endgültig:<sup>27</sup>

„Die nach Vorschrift des Art. 104 der Verfassungsurkunde mit der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres von der Staatsregierung dem Landtage vorzulegenden, von der Ober-Rechnungskammer unter selbständiger, unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemerkungen müssen ergeben:

1. ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der Ober-Rechnungskammer revidierten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind,
2. ob und inwieweit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats oder den von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats (§ 19) oder von den mit einzelnen Positionen des Etats verbundenen Bemerkungen, oder von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen oder Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum bezüglichen Gesetze stattgefunden haben, insbesondere

---

24. Vgl. Hertel, 515 ff.

25. Vgl. Schmidt (Sagan), I. c. 510 ff.

26. Vgl. Camphausen, I. c. 514 f.

27. Vgl. Hertel, 188; (vgl. dazu seine Druckfehlerberichtigungen, Erg.H., S. 153).

3. zu welchen Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde (§ 19), sowie zu welchen außeretatsmäßigen Ausgaben die Genehmigung des Landtags noch nicht beigebracht ist.“

Der Uebersicht halber seien hier noch einmal in anderer Form die hauptsächlichen, uns interessierenden Ergebnisse des O.R.K.-Gesetzes vom 27. März 1872 zusammengefaßt. In ihm wurde festgesetzt:

- I. daß die O.R.K. in ihren Beziehungen zur Landesvertretung auch der Krone gegenüber vollkommen unabhängig war,
- II. daß als Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 PrVU alle Mehrausgaben zu betrachten sind, die gegen eine Position verstoßen, welche einer selbständigen und schriftlich fixierten Beschlußfassung des Landtags unterlegen hat.
- III. daß die „Bemerkungen“ der O.R.K. enthalten müssen:
  - a) die Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit des Etats,
  - b) die Etatsüberschreitungen, und zwar sowohl die Ueberschreitungen der Titelsummen wie Verstöße gegen den dispositiven Teil des Titels,
  - c) die außeretatsmäßigen Ausgaben, soweit sie vom Landtag noch nicht genehmigt sind,
  - d) alle Abweichungen, die bei der Finanzgebarung des Staates etwa von den Bestimmungen der anderen Finanzgesetze (außer dem Staatshaushaltsetat) vorgekommen sind.

Damit war ein legislatorischer Kampf beendet, der über zwei Dezennien angedauert hatte.

Bei einer Würdigung des Ereignisses unter Zugrundelegung der Fragestellung: Hat das O.R.K.Gesetz die Wünsche des Parlaments in dieser Angelegenheit in ihren wesentlichen Punkten befriedigt oder nicht? wird man zu dem Ergebnis kommen, daß die Hauptforderungen der Landesvertretung erfüllt waren. Allerdings mit einer etatsrechtlich wichtigen Einschränkung. Der Inhalt der von der O.R.K. zu erteilenden „Bemerkungen“ wurde nicht ausgedehnt auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltung und damit dem Grundsatz Geltung verschafft: das Finanzkontrollrecht des Landtags reicht nicht weiter als sein Bewilligungsrecht. Aber anderer-



seits ist eben dieses parlamentarische Finanzkontrollrecht erst durch das O.R.K.Gesetz vom 27. März 1872 sichergestellt, ja recht eigentlich begründet worden, und darin bestand ja der entscheidende Punkt der Forderung der Landesvertretung. Denn seit Bestehen der konstitutionellen Verfassung hatte sie ebenso ausdauernd wie erfolglos darauf hingewiesen, daß ihr jenes Recht zwar verfassungsmäßig garantiert sei, daß es aber mangels gesetzlich gesicherter und im einzelnen fixierter Normen nur auf dem Papier stünde und praktisch in durchaus unzureichender Weise ausgeübt werden könne. Jetzt hatte sie diese Normen. Der Inhalt des Wortes *Etatsüberschreitungen* war, als Voraussetzung budgetrechtlicher Begriffsbildung, eindeutig bestimmt, die Tätigkeit der Oberrechnungskammer in das Verfassungsleben des konstitutionellen Staates eingegliedert und der Umfang der „Bemerkungen“ unter entsprechender Benutzung des Begriffs *Etatsüberschreitungen* auf gesetzlichem Wege festgelegt worden. Damit war der Landesvertretung endgültig die formelle Basis zur Ausübung ihres Finanzkontrollrechts erteilt, die sie bisher vermißte und von der sie alles Heil erwartete. Der langentbehrte „Rechtsboden“ war endlich gesichert. —

## Schluß.

### **Labands Theorie der formellen und materiellen Gesetze: ihre Entwertung des O.R.K.Gesetzes; ihre Zeitbedingtheit.**

Außerlich ist die Entwicklungsgeschichte des O.R.K.Gesetzes hier beendet. Es war zustandegekommen, nach jahrzehntelangen vergeblichen Anstrengungen des Abgeordnetenhauses, und gewährte ihm jetzt endlich die erforderliche Grundlage, die es zur Entlastung der Staatsregierung brauchte und bisher vermißt hatte.

Aber wenn seine Geschichte in Wahrheit schon zu Ende wäre, dann würde sie gegen jene Grundtatsache politischer und staatsrechtlicher Entwicklung verstoßen, die wir bereits früher ausgesprochen haben: gegen die Wahrheit jenes Satzes, daß das Staatsrecht sich immer den politischen Machtverhältnissen anpaßt. Denn ohne Zweifel hat die Beendigung des Verfassungskonflikts die Vorherrschaft der Krone im preußischen Staatsleben für die nächsten Jahrzehnte gesichert, während es dem Abgeordnetenhause in diesem Gesetz offenbar gelungen ist, sich formell eine beträchtliche Machterweiterung zu schaffen — die Frage ihrer praktischen Wirkungsfähigkeit steht jetzt außer Diskussion — indem es die verfassungsmäßige Pflicht der Regierung zur verantwortlichen Rechnungslegung in sehr erheblichem Maße auszudehnen, ja recht eigentlich erst greifbar zu machen und gesetzlich festzulegen vermochte. Also hat sich das Staatsrecht *d o c h n i c h t* in Uebereinstimmung mit dem politischen Kräfteverhältnis von Krone und Parlament entwickelt, sondern anscheinend gegen den Strom der politischen Macht als Bollwerk des Parlaments gegenüber der Krone an dieser Stelle durchgerungen und fest verankert? — Unsere Untersuchung auch nach dieser Richtung hin zu ergänzen und dadurch erst zu einem innerlichen Abschluß zu bringen, erschien unerläßlich.

Alle Verhandlungen zwischen Regierung und Landtag um das O.R.K.Gesetz waren stets von beiden Seiten unter der Voraussetzung geführt worden, daß der Staatshaushaltsetat ein verfassungsmäßig erforderliches Gesetz sei. Denn nur wenn das Budget ein Gesetz ist, hat das Budgetrecht des Landtages, das aus dem Etatsbewilligungsrecht auf der einen und dem Etatskontrollrecht auf der anderen Seite besteht, überhaupt eine praktische Bedeutung, weil nur unter dieser Voraussetzung eine staatsrechtliche Verantwortungspflicht des Staatsministeriums hinsichtlich der Normen des Etats gegenüber der Landesvertretung besteht. Alle die hartnäckigen und, wie wir gesehen haben, schließlich erfolgreichen Bestrebungen des Abgeordnetenhauses, seiner Interpretation des Begriffs „Etatsüberschreitung“ Geltung zu verschaffen, was bedeuten sie denn anders, als den Wunsch: möglichst viele Positionen als Bestandteile in das Etatsgesetz, in diese rechtsverbindliche Vorschrift aufzunehmen und so gesetzlich zu stabilisieren? Denn Verstöße hiergegen hatten in jedem Falle den Charakter einer Gesetzes- bzw. Verfassungsverletzung, die der Landtag durch Verweigerung der Entlastung konstatierte und die nicht früher aus der Welt geschafft wurde, bis er die Verantwortung durch Decharge oder Indemnitätserklärung aufhob.<sup>1</sup>

Diese Auffassung von dem Gesetzescharakter des Budgets war ganz allgemeingültig und fand noch in der Thronrede vom 5. August 1866 ausdrücklich Anerkennung, in der erklärt wurde, „daß die Ausgaben der letzten Jahre mangels Feststellung des Staatshaushaltsetats der gesetzlichen Grundlage entbehren.“

Etwa zur selben Zeit, als der Landtag das O.R.K.Gesetz verabschiedete, wurde sie aber von dem Königsberger Staatsrechtslehrer Paul Laband angegriffen,<sup>2</sup> und zwar mit solchem Erfolg, daß ihre bisherige Allgemeingültigkeit jetzt fast im Umsehen einer ebenso allgemeinen Ablehnung Platz machte.

---

1. Daß eine Anwendung der Ministerverantwortlichkeit mangels praktischer Regelung dieses Instituts nicht erfolgen konnte, ist bei dieser grundsätzlichen Betrachtung ohne Belang. Nachdem die deutsche Staatsrechtslehre die Labandsche Theorie anerkannt hatte, war ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit überhaupt unnötig.

2. Vgl. sein „Budgetrecht“ usw., I. c.

Laband ging aus von der Definition des Wortes „Gesetz“, in dem er eine solche Aeußerung des Staatswillens sah, „deren Inhalt ein Rechtssatz, eine Norm zur Regelung oder Entscheidung von Rechtsverhältnissen ist“.<sup>3</sup> Das wesentliche Kriterium des Gesetzes bestehe demnach in seinem Inhalt, sei also ein *m a t e r i e l l e s*. Seit Annahme der konstitutionellen Verfassung sei jedoch eine engere Bedeutung des Begriffes „Gesetz“ eingeführt worden, dessen Merkmal jetzt die Uebereinstimmung der Krone und des Landtages, also ein *f o r m e l l e s* sei.<sup>4</sup> Derartige Gesetze könnten als wirkliche Gesetze nur dann betrachtet werden, wenn sie einen Rechtsinhalt hätten. Das sei aber bei dem Budget nicht der Fall, denn die Feststellung des Etats genüge keinem Bedürfnis des Rechts sondern einem Bedürfnis der Wirtschaft.<sup>5</sup> Er sei ein Wirtschaftsplan, eine „Rechnung“, die „keine Regeln, am wenigsten Rechtsregeln, sondern Tatsachen enthält“. Als „oberster Grundsatz, gleichsam als Axiom, das keines weiteren Beweises bedarf“, müsse daran festgehalten werden, „daß die Aufstellung des Etats ein Verwaltungsgeschäft ist und dem geltenden Recht gemäß geschehen muß“.<sup>6</sup> Die Befugnis der Regierung zur Leistung der Ausgaben „wird durch den Etat nicht konstituiert, sondern lediglich deklariert“.<sup>7</sup> Die rechtliche Wirkung des Etats „besteht . . . nicht in materieller Gesetzeskraft“, sondern lediglich in der Konstatierung des Einverständnisses der Regierung und des Landtages über die Notwendigkeit oder Angemessenheit gewisser Ausgaben.<sup>8</sup>

Diese Degradierung des Staatshaushaltsetats zu einem Verwaltungsakt durch Laband bedeutete für die Landesvertretung, daß ein Verstoß gegen das Budget begrifflich nicht mehr vor das Forum der Justiz gezogen werden konnte, sondern innere Verwaltungsangelegenheit blieb; daß also der Regierung bei einer ähnlichen Situation wie 1862/66 nicht mehr der Vorwurf eines Verfassungs- oder Rechtsbruches gemacht werden konnte, weil eine Verletzung des Etats staatsrechtlich irrelevant war. Es bedeutete

---

3. I. c. 3.

4. I. c. 5.

5. I. c. 13.

6. I. c. 20.

7. I. c. 55.

8. I. c. 62.



weiter, daß eine Entlastungsverweigerung keinerlei rechtliche Konsequenzen mehr begründete, sondern nur noch politische Bedeutung und dieselbe Wirkung hatte, wie etwa eine Interpellation. Es bedeutete schließlich — und das interessiert uns hier im eigentlichen Sinne — die tiefe Erschütterung des Finanzkontrollrechts der Landesvertretung, welche dieses Recht eben erst durch Verabschiedung des O.R.K.Gesetzes endgültig gesichert zu haben glaubte.

Denn die mittelbare Folge der Labandschen Theorie auf das O.R.K.Gesetz bestand darin, daß sie seinen Wert in allen auf den Staatshaushaltsetat bezüglichen Teilen aufhob. Jetzt gab es weder eine, wenn auch nur prinzipielle, staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Ministeriums hinsichtlich des Budgets, noch überhaupt eine Etatsüberschreitung im rechtlichen Sinne. Infolgedessen war ebenfalls die Erweiterung dieses Begriffes auf die Titel der Spezialetats, ehemals eine der wichtigsten und folgenreichsten Bestimmungen des Gesetzes, belanglos geworden, denn wie viele oder wie umfangreiche Etatsüberschreitungen auch in den „Bemerkungen“ der O.R.K. enthalten sein und von der Landesvertretung als solche konstatiert werden mochten — R e c h t s folgen waren damit nicht mehr verknüpft. Die Rechtsgrundlage der Landesvertretung dem Budget gegenüber, die endlich durch das O.R.K.Gesetz auch formell fest gegründet schien, war also von einer anderen Stelle her wiederum aufgelöst worden.

Auf der anderen Seite finden wir in dieser Wirkung der Labandschen Theorie<sup>9</sup> die bisher vermißte, einheitliche, den tatsächlichen Machtverhältnissen Rechnung tragende Entwicklung des preußischen Staatsrechts. Sie war die nachträgliche Legalisierung der budgetlosen Verwaltung während der Konfliktzeit; sie bedeutete zugleich die jetzt auch formalrechtliche Beseitigung jener vorhin konstatierten, formellen Machterweiterung des Parlaments durch das O.R.K.-Gesetz. Hier wird uns greifbar vor Augen geführt: Recht ist ein Diener der Macht! Auch seine objektive, d. h. allgemein anerkannte, jede subjektive Auffassung ausschließende Richtigkeit ist immer gebunden an eine raumzeitliche Gemeinschaft, an eine bestimmte

---

9. Ueber ihren Wert oder ihre heutige Geltungsberechtigung — sie ist immer noch vorherrschend — haben wir hier nicht zu urteilen. Einer ihrer entschiedensten Gegner ist neuerdings Hermann Heller (vgl. sein „Der Begriff des Gesetzes . . .“ usw., I. c. S. 98 ff.).

politische Situation: das Jahr 1866 brachte die historische Grundlage der Labandschen Theorie.<sup>10</sup> Man sieht den unauflöslichen Zusammenhang zwischen Geisteswissenschaft und gesamtgesellschaftlichen Zustand. Ebenso wie alle Geisteswissenschaften — mittelbar und unmittelbar — gesellschaftsgestaltend sind, ebenso wirkt ein rein tatsächlicher gesellschaftlicher Zustand auch auf die Geisteswissenschaften befruchtend und formend; er zwingt sie, ihn als factum anzuerkennen und sich irgendwie mit ihm abzufinden.<sup>11</sup> Auch das positive Recht, als willentlich wertende Entscheidung von Menschen, ist historisch und politisch wandelbar, es wird durch Tradition, Evolution und Revolution dauernd umgebildet. Daher ist Recht immer zugleich eine Ordnung von Machtverhältnissen, die in ihm eben ihren bestimmten Ausdruck finden. — Der jahrelange Machtkampf in Preußen zwischen Krone und Parlament war durch die so und nicht anders erfolgte Beendigung der Konfliktzeit im Sinne der Krone entschieden worden, und der neue politische und gesamtgesellschaftliche Zustand bildete den geeigneten Nährboden für Labands Theorie. Die Verlagerung der Machtverhältnisse mußte ihren Ausdruck auch in einer entsprechenden Veränderung des Staatsrechts finden — und fand ihn umgehend. Und von diesem Gesichtspunkt aus verliert die außerordentliche Schnelligkeit ihrer Verbreitung, ihre fast widerspruchslose Uebnahme durchaus den Charakter des Wunderbaren. Isoliert betrachtet erscheint ihre beinahe begeisterte Aufnahme in das preußische und deutsche Staatsrecht unerklärlich und zauberhaft, im Zusammenhang mit den politischen Ereignissen jedoch als selbstverständliche Folge derselben. Daß sie bereits früher vereinzelt von Staatsrechtslehrern vertreten wurde,<sup>12</sup> aber ganz unbeachtet blieb, daß gerade Laband sie erst wirklich durchsetzte, ist nur ein weiterer Beweis für ihre politische Bedingtheit.

---

10. Vgl. Hermann Heller, „Der Begriff des Gesetzes . . .“ S. 106, 127.

11. Vgl. Hermann Heller, „Die Souveränität“, Berlin-Leipzig 1927, S. 47 „... auch das Recht besitzt immer nur relative Objektivität; mit andern Worten, es ist „historisch-individuelle Gestalt“. Vgl. ferner u. a. Friedr. Stein, „Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung“, Tübingen 1912, S. 8 „... Staatsnotwendigkeiten drücken eben auch in der Justiz mehr oder weniger unbewußt auf die Bildung von Ansichten, und die Gründe sind dann wohlfeil wie Brombeeren“ u. Frhr. v. Wieser, *Recht u. Macht*, 1910, passim.

12. Sie sind angeführt bei Seligmann, I. c., S. 3 ff.

An dieser Stelle wurde also das Recht wieder zum Ausdruck von Machtverhältnissen, hier finden wir den rechtlichen Niederschlag der machtpolitischen Ereignisse von 1866. Labands Theorie der formellen und materiellen Gesetze wurde zu einer Stütze desjenigen Faktors, dem die ausschlaggebende Stelle im preußischen Staatsleben zukam: der Krone. Sie bildete so eine Erscheinungsform des monarchischen Prinzips in dem Bereiche des Staatsrechts: Die Prädominanz der Krone, durch Bismarcks siegreiche Beendigung des Konflikts ein zunächst rein tatsächlicher Zustand machtpolitischer Natur, wurde durch Laband auf dem Gebiete des preußischen Budgetrechts legalisiert.

### **Berichtigungen.**

S. 23 Z. 4 *lies*: Kühne — S. 25 *Anm. 19*: S. 63 ff. *statt* S. 74 ff. — S. 29 *Anm. 31*: S. 98 *statt* S. 120

## Literatur.

### Quellen:

Die entsprechenden Kommissions- und Plenarverhandlungen des Landtags sind jeweils besonders angeführt. Für die Jahre 1862 und 1872 sind sie der Einfachheit halber nach Hertel (s. d.) zitiert (ebenso wie etwa erwähnte Gesetze, Erlasse usw., soweit sie dort abgedruckt sind).

### Literatur:

- W. Bellardi**, Die staatsrechtliche Entlastung nach preußischem und Reichsstaatsrecht (Abh. a. d. Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Hrsg. Zorn-Stier-Somlo, Tübingen 1910, Bd. 7, H. 3).
- A. Bergengrün**, Staatsminister Freiherr v. d. Heydt, Leipzig 1908.
- Leopold v. Gerlach**, Denkw. aus seinem Leben, Berlin 1892, Bd. 2.
- Ludwig v. Gerlach**, Aufz. aus seinem Leben, Schwerin 1903, Bd. 2.
- Rudolf Gneist**, Gesetz und Budget, Berlin 1879.
- Fr. Gutsmuth**, Die Preuß. Ober-Rechnungskammer und ihre Reform (Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur, Berlin 1861, I, S. 203 ff.).
- Alb. Haenel**, Studien zum deutschen Staatsrechte, Leipzig 1880, Bd. II, Teil 2 (Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne).
- Herm. Heller**, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung (Veröff. d. Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4, S. 98 ff.), Berlin/Leipzig 1928.
- O. Hintze**, Die Hohenzollern und ihr Werk, Berlin 1915.
- G. Jèze**, Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen 1927.
- P. Laband**, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verf.-Urk., Berlin 1871.
- Fr. Löwenthal**, Der preußische Verfassungsstreit 1862/66, München 1914.
- Otto v. Manteuffel**, Denkwürdigkeiten, hrsg. v. Poschinger, Bd. III.
- K. F. Rauer**, Protokolle der von der Vers. zur Vereinbarung der preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungs-Kommission, Berlin 1849.
- Gerh. Ritter**, Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858/71, Heidelberg 1913.



**L. v. Rönne**, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig 1869, Bd. 1.  
— Die Verf.Urk. vom 31. Januar 1850, Berlin 1850.

**Roon**, Denkw. aus seinem Leben, Hrsg. Waldemar Graf von Roon, Berlin 1892, Bd. 2.

**Ernst Seligmann**, Der Begriff des Gesetzes in materiellem und formellem Sinn, Berlin/Leipzig 1886.

**Vocke**, Ueber den Rechnungshof mit bes. Berücksichtigung auf das deutsche Reich, (Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 32 [1876] S. 479 ff.).

Die Preußische Oberrechnungskammer, ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse; hrsg. von Hertel, Berlin 1884, nebst angebundenem *Ergänzungsheft*, 1890.

Abkürzungen: O.R.K. = Ober-Rechnungskammer

PrVU = Preußische Verfassungs-Urkunde

